

42

קרקע

ביטאון המכון לחקר שימושי קרקע

תוכן העניינים

3	דבר המערכת	
6	קרן קימת לישראל ומינהל מקרקעי ישראל	גדעון ויתקון
22	העיר כיצירת אנוש מול הקרקע כיצירת הטבע	אלישע אפרת
29	גבול ישראל-סוריה — מדוע לא הוסר?	ארנון סופר וטל יער-וייזל
41	בעלות ציבורית על קרקע בארצות-הברית	אליהו בורוכוב
43	המושב בישראל — תמורות באידאולוגיה ובשימושי הקרקע בשנים האחרונות	אלון גלבמן
53	אדמות הברווים בצפון — מאבק שלא צריך היה לקרות (חלק ב')	אמנון ברקאי ויוסף בן-דוד
65	מדדים לבחינת מדיניות תכנון ובנייה למגורים	זאב כהן
71	היטל השבחה בגין תוספת זכויות במסגרת חוזי חכירה חקלאיים	עדי צביקל
77	קרקע לאורך תוואי כביש חוצה ישראל	נחום איצקוביץ ומשה ברנע
82	תגובת "חברת כביש חוצה ישראל"	אריה שבתאי
84	הסולטאן הממלוכי ביברס ומשטר המקרקעין בסוריה	יהושע פרנקל
91	הימשיכו מי השילוח ללכת לאט?	שמואל שמיר
98	פעולות המכון לחקר שימושי קרקע	
102	Editorial	

"קרקע" — ביטאון המכון לחקר שימושי קרקע, רח' המלך ג'ורג' 43, ת"ד 283, ירושלים 91002, טל. 6246828

עורך: א' פוזנסקי
מערכת: ש' בן-שמש וא' פוזנסקי

המאמרים מתפרסמים על אחריות כותביהם
כל הזכויות שמורות למכון לחקר שימושי קרקע

רכז מערכת: דוד איתן
עריכה לשונית: איילה ביכר
הדפסה: רפוס "כספית", ירושלים

קרקע

ביטאון המכון לחקר שימושי קרקע

אוקטובר 1996

דבר המערכת

שלושים ושש שנים קיים מינהל מקרקעי ישראל. בשנת 1960 התרכזו כל תיקי בעלות מקרקעי ישראל של מדינת ישראל, קרן קימת לישראל ורשות הפיתוח תחת ראשות אחת, הלוא היא מינהל מקרקעי ישראל, השולט על 19,297,877 דונם מתוך 20,609,422 דונם של שטח המדינה, עם הכנסה שנתית ב־1995 של 3,270,222,000 ש"ח,¹ שמספר החוכרים של קרקעותיו הנו כ־900,000 והוא מספק כמעט את כל הקרקע למגורים, תעשייה, מסחר, חינוך וכו' במדינת ישראל.

על המינהל מופקדת מועצת מקרקעי ישראל שמיום היווסדו של המינהל קיבלה 761 החלטות בנושא מדיניות קרקעית וניהול מקרקעין.

המוסד הנ"ל, בעל העוצמה הרבה, מעורר לאחרונה התעניינות, כמו גם ביקורת ציבורית נוקבת בכל אמצעי התקשורת המתבטאת בשאלחות, הצעות לחקיקה בכנסת, עתירות לבג"צ, משפטים, בורריות וכו'.

לדעתנו הסיבה לכך נעוצה בעיקר במשבר העמוק הפוקד את המדיניות הקרקעית.

אמנם נעשים מאמצים — באמצעות קבלת המלצות מוועדות שונות שמקים המינהל — כדי לצאת מהמיצר אבל הפתרון לא נראה באופק.

בתוך הביקורת הגואה מועלות שאלות מכאיבות המטילות בספק את נחיצותו של מינהל מקרקעי ישראל. שואלים, האם המינהל ממלא את התפקידים שהוטלו עליו ובמיוחד את התפקיד של שמירה על בעלות לאומית של הקרקע, ציפור נפשה של קרן קימת לישראל, השותפה למינהל? האם המינהל, בהרכבו הנוכחי, מסוגל בכלל להגן על שיטת חכירה של קרקע לאומית בפני מגמת ההפרטה המתפשטת במשק?

מתוך הנחה שהתשובה על שתי השאלות האחרונות אינה חיובית, הרי שיש לתהות מדוע לא הושמעה עד כה מתאה של המוסדות המתאימים, מדוע אין הם מפעילים את סמכויותיהם מכוח האמנה שבין מדינת ישראל לבין קרן קימת לישראל מנובמבר 1961 ומכוח חוק יסוד מקרקעי ישראל על־מנת להבטיח את בעלות העם היהודי על הקרקע בארצו. ויפה שעה אחת קודם.

אנו פותחים את החוברת במאמרו של גדעון ויתקון, מנכ"ל חברת השתתפויות בנכסים בישראל בע"מ ולשעבר מנהל מינהל מקרקעי ישראל, בנושא "קרן קימת לישראל ומינהל מקרקעי ישראל" שבו סוקר המחבר את מעמדה של קרן קימת במינהל.

1 ראה דו"ח מינהל מקרקעי ישראל מס' 35, 1995

הנושא מתקשר במישרין לדברנו בהקדמה. המחבר יצר לכרוסום שחל כבעלות הלאומית על הקרקע המתבצע בזמננו. למרות זאת, אין לדעתו מקום להחליט על התרת כתב האמנה מנובמבר 1961 בין קרן קימת למדינת ישראל ועל פירוק השותפות בין המינהל לבין קרן קימת – אלא יש לקיים דיון בהסתדרות הציונית ובקרן קימת בנושא: האם ניתן להגשים את עקרונותיהם בדבר בעלות לאומית של מקרקעין במסגרת מינהל מקרקעי ישראל.

הפעם הקדיש פרופ' אלישע אפרת, מהחוג לגאוגרפיה באוניברסיטת תל-אביב, את מאמרו לנושא "העיר כיצירת אנוש מול הקרקע כיצירת הטבע". לאחר שהגדיר את הנושא, מתאר המחבר את גורמי גידול ערים, גורמי המשיכה למגורים בעיר, שאותה הוא רואה כיצור רעב לקרקע ללא שובע. על-פי פרופ' אפרת, בין הבעיות והגורמים המאפיינים את החיים המודרניים מצויה סוגיית התחבורה. לדעתו, המאה העשרים תצטיין בהופעת הפרבריות. מה תביא לנו המאה העשרים ואחת? לדעתו של המחבר ימשיכו המטרופולינים לגדול, אולם לא כולם יגדלו באותו הקצב לפיו חוזים הקמת אזורים מטרופוליטניים במאה הבאה.

בהמשך אנו מביאים את מאמרם של פרופ' ארנון סופר וטל יערו-וייזל, מהחוג לגאוגרפיה באוניברסיטת חיפה, בנושא "גבול ישראל-סוריה, מדוע לא הוסר?". המאמר מקדם את מחקרם המקורי של פרופ' סופר ויערו-וייזל בנושא "גבולות שהוסרו: הדינמיקה להיעלמותם מן הנוף", שהוגש למכוננו ואשר יופיע בחודשים הקרובים. המחברים ממליצים בפני המוסדות המוסמכים לכך לייער את שני צדי הגבול. מתברר כי ליער יש ייעודים יעילים נוספים. ביער כגבול השתמשו בקו מאזינו ובגבול בין שתי הגרמניות.

ד"ר אליהו בורוכוב, יועץ כלכלי, מביא לנו משולחן הקריאה שלו רשימה קצרה ומאלפת מלווה בטבלה בנושא "בעלות ציבורית על קרקע בארצות-הברית". הנושא והנתונים מאוד אקטואליים נוכח הטענה שיש צורך להפריט את המקרקעין בישראל.

אלון גלבמן, גאוגרף, מייעד את מאמרו לנושא המעסיק את כל אלה שבעיית ההתיישבות העובדת קרובה ללבם.

במאמרו על "המושב בישראל – תמורות באידאולוגיה ובשימושי הקרקע בשנים האחרונות" הוא נותן לנו סקירה תמציתית ויחד עם זאת בהירה על התמורות באידיאולוגיה ובשימושי הקרקע בעת האחרונה, על עיסוק בחקלאות, על שוויוניות בחלוקת אמצעי הייצור ושלמות הנחלה.

בהמשך אנו מפרסמים את החלק השני והאחרון של מאמרם של אמנון ברקאי, לשעבר איש מינהל מקרקעי ישראל והמועצה האזורית עמק יזרעאל, ופרופ' יוסף בן-דוד, ממכון ירושלים לחקר ישראל, שחלקו הראשון הופיע בחוברת "קרקע" מס' 41 (אפריל 1996) בנושא: "אדמות הבדווים בצפון – מאבק שלא צריך היה לקרות".

פרופ' בן-דוד, אשר מתקדם לקראת סיומו של המחקר בנושא "הבדווים בישראל" שהוזמן על-ידי מכוננו, ואמנון ברקאי, לשעבר הממונה על יישוב בדווים בעמק יזרעאל, מנמקים את עמדתם כי אמנם המאבק עם בדוויי הצפון לא צריך היה לקרות וכי הוא אינו לטובת מדינת ישראל.

זאב כהן, מהנדס אזרחי וגאודט, במאמרו "מדדים לבחינת מדיניות תכנון ובנייה למגורים" מתייחס לצרכיה של מדינת ישראל לקרקע בשנת 2020, כאשר האוכלוסייה צפויה להגיע לכדי 8,500,000 נפש ומציע אמצעים כיצד לעמוד בדרישות הציבור לקרקע למגורים ולתעשייה. המחבר מנתח גם את המושג של קרקע זמינה ותהליכי הכנתה להיות כשרה לייעודיה השונים.

על מי הוטל תשלום ההיטל בגין תוספת זכויות במסגרת חוזה חכירה חקלאי לפי החלטות מועצת מקרקעי ישראל מס' 533, 611, ו-727? זהו נושא נוסף לסכסוכים משפטיים.

מאמרו של עדי צביקל, כלכלן ושמאי מקרקעין, בנושא "היטל השבחה בגין תוספת זכויות במסגרת חוזה חכירה חקלאיים" מתאר את המקרים האופייניים שהובאו לבתי-המשפט ומביא הצעה שלדעתו צודקת: לחלק את ההיטל בין החוכר לבין המינהל.

למרות שהעבודות בכביש חוצה ישראל כבר החלו הרי שהוויכוחים סביבו לא פסקו. נחום איצקוביץ, ראש מוא"ז עמק חפר וראש עמותת יישובי כביש חוצה ישראל, ומשה ברנע, מזכיר עמותת יישובי כביש חוצה ישראל, טוענים כי חברת כביש חוצה ישראל אינה מוסרת לציבור מידע מספק על המקרקעין שיש להם זיקה לכביש מס' 6 שבמחלוקת, ובמאמרם "קרקע לאורך תוואי כביש חוצה ישראל" מפרסמים חומר שבידיהם ומגישים הצעה לנושא ההפקעות הדרושות להפעלת הכביש.

בכדי להאיר את הנושא באופן אובייקטיבי פנינו לחברת כביש חוצה ישראל, כדי שתגיב על תוכן המאמר של העמותה. נענינו בחיוב וקיבלנו את התגובה המבוקשת מאת דובר החברה, אריה שבתאי, המופיעה לאחר המאמר הנדון.

בחלק ההיסטורי של החוברת אנו מביאים שני מאמרים: האחד של ד"ר יהושע פרנקל, מהחוג ללימודי ארץ-ישראל באוניברסיטת חיפה, בנושא "הסולטאן הממלוכי ביבוס ומשטר המקרקעין בסוריה". ד"ר פרנקל קשור עם מכוננו בעריכת מחקר בנושא "משטר המקרקעין בארץ-ישראל הממלוכית" ומאמרו מתייחס לתקופה הנחקרת, קרי – המחצית השנייה של המאה הי"ג, ומוצגים בו נימוקים על-פיהם הסולטאנים הממלוכיים (שליטיה המוסלמים של סוריה בשנים 1260-1516) קבעו בכוח סמכויותיהם כי קרקע הבעל החקלאית בגבולות סוריה הנה רכוש הסולטאנות.

במאמר השני, שמחברו עו"ד שמואל שמיר, מקיש עו"ד שמיר – "הימשיכו מי השילוח ללכת לאט?" לאור מציאת תעודות המוכיחות בעלות יהודית על חלק מאדמות הכפר.

את החוברת מסיימת רשימה קצרה על פעולות המכון לחקר שימושי קרקע בתקופה שבין הופעתה של חוברת "קרקע" מס' 41 לבין זו הנוכחית.

קרן קימת לישראל ומינהל מקרקעי ישראל

גדעון ויתקון

בימים אלו מתקיים דיון על מיקומו ומעמדו של מינהל מקרקעי ישראל במערכת המינהל הציבורי-הממשלתי. מדיניות הממשלה שנבחרה באביב שנת 1996 היא להפריט או להקטין את מעורבות הממשלה בניהול מקרקעי ישראל. למטרה זו נקבע ש"מינהל מקרקעי ישראל יהיה כפוף למשרד ראש הממשלה" או למשרד חדש שיעסוק בתשתיות לאומיות. התייחסות לתפקודו ומיקומו של מינהל מקרקעי ישראל במסגרת המינהל הממשלתי היא כאל משרד ממשלתי או יחידת סמך ממשלתית, תוך התעלמות ממעמדו של המינהל כנאמנות הפועלת בשליחות בעלי הקרקע – שהם המדינה, רשות הפיתוח וקרן קימת לישראל.¹

ככל שהדבר פרודוקסלי, ההתעלמות מקרן קימת לישראל כבעלים של הקרקע, יוצרת תהליך של הלאמת מקרקעי קרן קימת לישראל וזאת בניגוד גמור למגמת הפרטה שעליה הודיעה הממשלה, אלא אם כן הכוונה להפריט את קרקעות קרן קימת לישראל בשני שלבים: בשלב ראשון – להלאימן ולאחד את מתכונת הבעלות במקרקעי קק"ל עם מקרקעי המדינה ורשות הפיתוח; ובשלב שני – להפריט את הבעלות בכלל מקרקעי ישראל המנוהלים על-ידי מינהל מקרקעי ישראל. "הלאמה" של מקרקעי רשות הפיתוח התרחשה בעבר אחרי כינון מינהל מקרקעי ישראל. במקורו, נועד החוק² לאפשר לרשות לפיתוח הארץ לבצע מפעלי פיתוח והתיישבות בהיקף גדול, ובהם מפעלי השקיה, התיישבות, נמלים ושדות תעופה, מפעלי תחבורה, מפעלי שיכון, גשרים וכיו"ב (סעיף 3 לחוק רשות הפיתוח [העברת נכסים], תשי"ז-1950 [תוקן ב-29.7.60]). בפועל, פעולת רשות הפיתוח נספגה אל תוך מינהל מקרקעי ישראל ולא נודע כי באה אל קרבו. השרידים האחרונים המעידים על קיומה של רשות הפיתוח הם רישום הבעלות הנפרדת במקרקעין על שם הרשות לפיתוח וציון דקלרטיבי שהתקבולים מעסקות במקרקעי רשות הפיתוח מועברים אל אוצר המדינה כ"הלוואה".³ אולם מהם תנאי ההלוואה – לא נדע. חוששני שגורל דומה צפוי למקרקעי קרן קימת

1 האמנה בין קרן קימת לישראל לבין מדינת ישראל, שנחתמה ביום כ' בכסלו תשכ"ב (28.11.1962), מטילה על המינהל לנהל את קרקעות קק"ל. ה"אמנה" היא הרשאה המטילה שליחות על המינהל בשם קרן קימת לישראל. ההרשאה קיבלה ביטוי בחוק מינהל מקרקעי ישראל, חש"ך-1960, על אף שלכאורה תאריך החוק קודם לתאריך האמנה. ככל הידוע, הייתה האמנה מוסכמת בעת חקיקת החוק. ייפרי כוח של שלוח לעשות בשמו או במקומו של שולח פעולה משפטית כלפי צד שלישי, היא שליחות (סעיף 1א) בחוק השליחות, תשכ"ה-1965), וחלים עליה כללי חובת השלוח כנאמנות, בהתאם לסעיף 8 בחוק השליחות.

2 חוק הרשות לפיתוח (העברת נכסים), תשי"ז-1950.

3 תקציב מינהל מקרקעי ישראל נקבע בחוק התקציב, המאושר על-ידי הכנסת. כמרכן, התקציב מתפרסם במסגרת החלטות מועצת מקרקעי ישראל וכדו"ח השנתי המוגש על-ידי מינהל מקרקעי ישראל לכנסת. העברת הכספים למדינה מהתקבולים מקרקעות רשות הפיתוח נרשמת כהלוואה.

לישראל אם זו לא תשמור על מעמדה, על זכות קניינה ועל איזון ביחסיה עם מינהל מקרקעי ישראל ומדינה, כשהקרבן היא השולח ומינהל הוא השלוח או הנאמן מטעמה של קרבן קימת לישראל.

קרקעות קרבן קימת לישראל מסווגות כ"מקרקעי ישראל" – כהגדרתם בחוק יסוד: מקרקעי ישראל; וכ"מקרקעי ציבור" – כהגדרתם בחוק המקרקעין תשכ"ט-1969. סיווג המקרקעין אינו גורע מהבעלות המלאה של קרבן קימת לישראל על המקרקעין. קרבן קימת לישראל היא תאגיד על-פי חוק,⁴ חברה פרטית הרשומה באנגליה שהתאגדה באישור היועץ המשפטי לממשלה גם בישראל. מעמדה מיוחד, כשל חברה פרטית שיש לה גם מאפיינים ציבוריים, וייתכן שאף חלים עליה כללי המינהל הציבורי דוגמת חברת החשמל⁵ לישראל בע"מ או חברות קדישא.⁶

עניינה המרכזי של הסקירה שלהלן, לדון בשאלה: האם לנוכח הכרסום בזכויות הקניין של קרבן קימת לישראל ובמעמדה במינהל מקרקעי ישראל, יש ביכולתה של הקרבן לקיים את המטרות של התנועה הציבורית בתחום יישוב הארץ, במתן העדפה למפעלי פיתוח ליהודים ובשמירה על בעלות לאומית בקרקע?⁷

מצאתי לנכון להעלות את השאלה לדיון, לאור הערכתי שאנו מצויים בתהליך מתמשך של הלאמת קרקעות קרבן קימת לישראל והפיכתן למקרקעים שהם בשליטה – בבעלות דה-פאקטו של המדינה – קרי, הממשלה. מגמה זו החלה עם כינונו של מינהל מקרקעי ישראל אך התעצמה מאוד בעת האחרונה. ההודעה על כוונת הממשלה להפריט את הבעלות במקרקעי ישראל היא נדבך נוסף בשחיקת הסטטוס המיוחד של מקרקעי קרבן קימת לישראל. לדעתי, ההתפתחויות של השנים האחרונות במסחור הנדל"ן הכפרי מביאות להשמטת המכשיר של הבעלות הלאומית על הקרקע ולאיבוד מפעל התיישבות שעליו הייתה גאווה המדינה. לפיכך אני סבור, שאל להן להסתדרות הציבורית ולסוכנות היהודית להיות אדישות להתעצמות המגמות של הפיכת הקרקע ממכשיר להגשמת מטרות ציוניות – התיישבות, פיזור אוכלוסייה וקליטת עלייה – לאמצעי בידי החוכרים לגיוס הון ולהתעשרות ממכירתה.

4 חוק קרבן קימת לישראל, התשי"ד-1953.

5 בג"צ 91/87 מיקרוף נ' חברת החשמל לישראל בע"מ, פ"ד מ"א(2) 449, שם נדונה השאלה – האם חברת החשמל היא חברה פרטית או גוף ציבורי. שאלה זו נדונה לצורך הקביעה האם החברה חייבת בכללים של מכרז ציבורי. בית-המשפט החיל על חברת החשמל לישראל בע"מ את המבחנים האלה: האם החברה היא גוף על-פי חוק? האם יש לחברה זיכיון בלעדי מהמדינה? והאם יש לחברה שליטה בנכס חיוני (ייצור חשמל)? השופט ברק (כתוארו אז) פסק, שעל אף שהחברה היא חברה פרטית המאוגדת על-פי פקודת החברות, יש להחיל עליה את כללי המינהל הציבורי.

6 ע"א 294/91 חברת קדישא גחש"א קהילת ירושלים נ' קסטנבאום, פ"ד מ"ו(2) 464, שם נדונה שאלת חובת העמותה כגוף ציבורי או כגוף פרטי להיענות לדרישה בעניין כיתוב על מצבה. גם במקרה זה, כמו בפס"ד מיקרוף (ראה הערה 5) נקבע, שחברת קדישא היא גוף פרטי שחלים עליו כללי המשפט הפרטי; יש, על-כן, להחיל עליה גם את כללי המשפט המינהלי, כי העמותה היא גוף הפועל על-פי חוק ומאחר שחופש הבחירה של הפרט מוגבל בהתקשרות עם גופים אחרים הנותנים שירות דומה ובשל הנימוק שאופי השירות הניתן על-ידי העמותה הוא ציבורי.

7 סעיף 3(א) בתזכיר ותקנות ההתאגדות של קרבן קימת לישראל.

- כרקע לדיון על עתיד ניהול מקרקעי קרן קימת לישראל נדרשת תשומת לב לנושאים הבאים:
1. הבסיס למדיניות המקרקעין של קק"ל: קרקע בבעלות לאומית
 2. מועצת מקרקעי ישראל: הגוף הקובע את מדיניות המקרקעין
 3. קרקעות מינהל מקרקעי ישראל: נתונים על מצאי קרקעות קק"ל
 4. קרן קימת לישראל: מטרותיה ותהליך התמזגותה במינהל מקרקעי ישראל
 5. הממד הממוני של הכנסות קק"ל מעסקות במקרקעין של מינהל מקרקעי ישראל
 6. הבעיה הבערת של מכירת מקרקעי ישראל בהתיישבות הכפרית
 7. קרקעות ההתיישבות והסדר הקיבוצים: המימון על חשבון קק"ל
 8. מי ימנע הקניית זכויות במקרקעי הלאום לזרים ולנכרים
 9. הסוכנות היהודית לארץ-ישראל: מקרקעי הלאום ומטרות ההתיישבות
 10. קרן קימת לישראל כמכשיר ייחודי של התנועה הציונית.

1. קרקע בבעלות לאומית

הבעלות הלאומית במקרקעי ישראל הוסדרה בחוק יסוד מקרקעי ישראל משנת 1960, שם נאמר:

1. איסור העברת בעלות: מקרקעי ישראל, והם המקרקעין בישראל של המדינה, של רשות הפיתוח או של קרן קימת לישראל, הבעלות בהם לא תועבר, אם במכר ואם בדרך אחרת".

באמנה⁸ שנכרתה בשנת 1961 בין מדינת ישראל המיוצגת לעניין זה על-ידי שר האוצר, ובין קרן קימת לישראל, על דעת ההסתדרות הציונית העולמית, שהיא ההסכם לכינון מינהל מקרקעי ישראל, נאמר:

"(4) מקרקעי ישראל יתנהלו לפי חוק, לאמור על פי העיקרון כי אדמה אינה נמכרת אלא נמסרת בחכירה בלבד, ולפי המדיניות הקרקעית שתיקבע על ידי המועצה שהוקמה לפי סעיף 9. המועצה תקבע את המדיניות הקרקעית במגמה להגביר את כוח הקליטה של האדמה ולמנוע ריכוזים קרקעיים בידי יחידים. אדמות קרן קימת לישראל ינוהלו נוסף לכך, בכפיפות לתזכיר ולתקנות ההתאגדות של קרן קימת לישראל".

בישראל התפתחה שיטת חכירה שאין דומה לה בעולם. כוונתי לחכירה המהוונת. חכירה מהוונת היא מעין פשרה בין מכירה של המקרקעין לבין שמירה על הבעלות על המקרקעין. לכאורה, היוון הוא תשלום מראש של דמי החכירה לכל תקופת החכירה. בנוסף לפטור מדמי חכירה והצמדתם לעליית ערך המוחכר, נהנה החוכר מפטור מתשלום דמי הסכמה לבעלי הקרקע בעת העברת זכויות חכירה או מכירתן. לאחרונה אומצה במינהל מקרקעי ישראל מדיניות של החכרה מראש לארבע תקופות של 49 שנים (196 שנים בסה"כ) ללא צורך בפנייה לבעלי הקרקע. למעשה, צורה כזו של חכירה כמותה כמכירה מלאה של הבעלות. בדברי ההסבר למדיניות החדשה הדגיש יו"ר מועצת

8 אמנה בין מדינת ישראל לבין קרן קימת לישראל, נחתמה ביום כ' בכסלו תשכ"ב (28.11.1961), פורסמה בילקוט הפרסומים, תשכ"ח, מספר 1456, עמ' 1597. על אף שהחתימה על האמנה ופרסומה הוא במועד שלאחר קבלת חוק מינהל מקרקעי ישראל בכנסת, ידוע שנוסח האמנה היה לנגד עיני המדינה וקרן קימת, ואף נדון בכנסת בעת קבלת החוק.

מקרקעי ישראל, שכוונת המדיניות היא מכירה כמעט מלאה של הבעלות. יודגש שההיוון הוא אובליגטורי, דהיינו – לחוכר אין חופש לבחור במסלול של חכירה לא מהוונת.

2. מועצת מקרקעי ישראל

מועצת מקרקעי ישראל היא הגוף שהתמנה לנהל את מקרקעי ישראל שהם קרקעות קרן קימת לישראל, קרקעות שהן רכוש המדינה וקרקעות רשות הפיתוח. חוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ך-1960 [תיקון אחרון] מפרט כיצד תמונה מועצת מקרקעי ישראל כלהלן:

“4א. הרכב המועצה [תיקון: תשנ"ה]

(א) במועצה יכהנו השר, שיהיה היושב ראש, וכן חברים שמספרם לא יפחת משמונה עשר ולא יעלה על עשרים וארבעה, שתמנה הממשלה, לפי הצעת השרים, כמפורט להלן:

(1) מחצית מחברי המועצה יהיו מטעם הממשלה, ומחציתם יהיו מטעם קק"ל ועל פי הצעתה;

(2) (א) לפחות מחצית מן החברים מטעם הממשלה יהיו עובדי מדינה, בעלי תפקידים בכירים במשרדי הממשלה הנוגעים לעניין, ויתרתם יהיו אנשי אקדמיה ונציגי ציבור;

(ב) החברים מטעם קק"ל יהיו חברי דירקטוריון, עובדי קק"ל או אנשי אקדמיה; כן רשאית קק"ל להציע נציג אחד מטעם הסוכנות היהודית;

(3) חברי המועצה שהם בעלי תפקידים שלא בשירות המדינה או בשירות קק"ל, ושבתפקידיהם אלה יש להם עניין במדיניות הקרקעית (להלן – בעל עניין במדיניות הקרקעית), לא יהוו יותר משליש ממספר חברי המועצה, ומהם לא יותר ממחצית יהיו בעלי תפקידים במגזר החקלאי.

(ב) לממשלה יימסרו פרטים לגבי כישוריהם של המועמדים, לרבות קורות חייהם, השכלתם, עיסוקיהם בעבר ובהווה, נסיונם וכל פרט אחר שהינו מהותי ונוגע לעניין;

(ג) השר, באישור המועצה, ימנה ממלא מקום ליושב ראש המועצה מקרב חבריה;

(ד) הודעה על מינוי חברי המועצה תפורסם ברשומות.”

החידוש לענייננו בתיקון לחוק מינהל מקרקעי ישראל משנת תשנ"ה הוא במגבלות המוטלות על קרן קימת לישראל בכואה להציע חברים מטעמה למועצת מקרקעי ישראל. עד לתיקון, רשאית הייתה קרן קימת לישראל להציע מועמדים מטעמה על-פי שיקול דעתה בלבד.

בשנים האחרונות, קרן קימת לישראל לא דאגה לייצוג מספרי הולם בהתאם למגיע לה על-פי החוק והאמנה, וכתוצאה מכך יש בשנים האחרונות רוב לחברי המועצה מטעם הממשלה. לדעתי, ראוי גם לבחון באיזו מידה החברים הממונים על ידי קרן קימת לישראל נבחרו, אכן, לייצג את המטרות של התנועה הציונית וקרן קימת לישראל עצמה, או שהם מייצגים ציבורים אחרים (תנועות התיישבות מינויים על-פי מפתח מפלגתי, וכיו"ב).

תפקידה של מועצת מקרקעי ישראל, כאמור בסעיף 3 לחוק מינהל מקרקעי ישראל – לקבוע את המדיניות הקרקעית. בתחילת דרכה המועצה קבעה, אכן, את המדיניות הקרקעית שגובשה בשנת 1965 לכדי החלטה כוללת של המדיניות הקרקעית. בשנים האחרונות המעיטה מועצת מקרקעי ישראל לעסוק בקביעת מדיניות. החלטות המועצה מתאפיינות בפרטניות רבה. בשלושים ושש שנות קיום מינהל מקרקעי ישראל התקבלו כ-755 החלטות, 250 החלטות מתוכן התקבלו בתקופת הכהונה של יו"ר מועצת מקרקעי ישראל ושר הבינוי והשיכון, מר בנימין בן אליעזר, שנמשכה כשלוש שנים וחצי. בנושאים חשובים – כמו התנאים לשינוי ייעוד קרקע חקלאית – הוחלפו החלטות המועצה כ-15 פעמים בתקופה קצרה של שש שנים. למעשה, בשנים האחרונות כמעט שלא התקיים במועצת מקרקעי ישראל דיון כולל לגיבוש מדיניות מקרקעין, באשר המועצה הסתפקה בקבלת רצף של החלטות בעלות אופי פרטני.

3. קרקעות מינהל מקרקעי ישראל

עד לשנת 1960, פעלו ארבעה גופים בניהול הקרקעות שבבעלות ציבורית והם: המדינה, קק"ל, האפוטרופוס לנכסי נפקדים ורשות הפיתוח. הקמת מינהל מקרקעי ישראל נועדה לפתור את בעיית הפיצול בין הגופים המנהלים קרקע בבעלות ציבורית. בנוסף, קרקע ציבורית מצויה גם בבעלות הרשויות המקומיות. חלק מקרקעות אלו היו בבעלות העיריות והמועצות המקומיות לפני קום המדינה וחלקן הן תוצאה של הפקעת קרקע לצורכי ציבור לפי חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965.

בעת הכרזת המדינה נכללו בגבולותיה 20.4 מיליון דונם, אשר כ-940 אלף דונם מתוכם היו בבעלות קק"ל. עיקר רכישות הקרקע של קק"ל, עד קום המדינה, היו בעבור ההתיישבות הכפרית. בנוסף, נוהלו על-ידי המדינה גם קרקעות שהיו בבעלות ממשלת המנדט. בשנת 1950 נוספו לקרקעות המדינה גם קרקעות האפוטרופוס לנכסי נפקדים. קרקעות האפוטרופוס הועברו בשנת 1953 לרשות הפיתוח. מרבית הקרקע בבעלות פרטית יהודית מצויה בערים וביישובי המגזר הלא-יהודי.

קרן קימת לישראל ומינהל מקרקעי ישראל

התפלגות הקרקעות שבניהול מינהל מקרקעי ישראל לפי בעלויות — 1989⁹ (באלפי דונם)

מחוז מ"מ	קק"ל	רשות הפיתוח	מדינה	ללא הסדר	סה"כ מ"מ	שטח המחוז	% מקרקעי מ"מ
ירושלים	427.8	797.2	313.9	11.6	550.4	1,642.7	94.4%
צפון	939.5	912.8	2,094.1	26.0	3,972.4	4,764.5	83.4%
חיפה	168.0	174.0	189.6	2.0	533.6	788.2	67.7%
תל-אביב	18.3	33.4	25.8	0.4	77.9	153.3	50.8%
מרכז	394.6	477.6	179.1	2.7	1,054.0	1,296.1	81.3%
דרום	372.8	174.1	11,297.8	492.4	12,337.1	12,986	95.0%
סה"כ באלפי דונם	2,321.0	2,569.0	14,100.2	535.2	19,525.4	21,630.8	90.3%
סה"כ ב-%	11.9%	13.2%	72.2%	2.7%	100.0%		

שטח הקרקע שבבעלות ציבורית מהווה 90.3% מהשטח היבשתי של המדינה. נתון זה כולל רק את מקרקעי ישראל ואינו כולל מקרקעי ציבור שהם בבעלות הרשויות המקומיות ושטחים שבבעלות תאגידיים שהוקמו על-פי חוק. זהו שיעור גבוה ביחס למקובל בארצות המערב. השיעור הגבוה של קרקע בבעלות ציבורית עשוי להטעות אם נתעלם מהעובדה שקרוב למחצית מקרקעות המדינה מצויות בנגב הרחוק. קרקע בבעלות ציבורית היוותה בישראל מאז ומתמיד מכשיר פיתוח הכרחי בתכנון התיישבות עירונית וכפרית. ללא קרקע ציבורית, לא ניתן היה להקים את ערי הפיתוח, את מאות היישובים בתקופת התיישבות ההמונית, את השיכונים הציבוריים בערים ותיקות, לקלוט את גל העלייה מבריה"מ בתחילת שנות התשעים ולבצע את מפעלי הפיתוח ברחבי המדינה.

מאזן הקרקעות לאחר הקמת מדינת ישראל, בשנת 1949, היה כלהלן:¹⁰
קרקע בבעלות קק"ל:

75,000 דונם	אדמה עירונית
856,000 דונם	אדמה כפרית
9,000 דונם	זיכיונות
940,000 דונם	סה"כ
<u>1,000,000 דונם</u>	קרקעות מדינה (רכישה)
1,940,000 דונם	סה"כ

9 המקור: דו"ח שנתי של מינהל מקרקעי ישראל על פעולות המינהל בשנת התקציב 1989, ירושלים, 1990.
10 המקור: מאמרה של פרופ' רות קרק, "ניצני עיצוב רשויות ומדיניות הקרקע הממלכתית במדינת ישראל" (חלק א'), קרקע, כרך 36, יוני 1993, עמ' 31-44.

	קרקע בחזקת המדינה:
955,000 דונם	בעלות רשומה בשם הממשלה
1,373,000 דונם	אדמות עיבוד של נפקדים
2,720,000 דונם	אדמה מוכרה בכפרים
<u>1,700,000 דונם</u>	אדמות בדווים בנגב הצפוני
6,788,000 דונם	סה"כ
<u>1,000,000 דונם</u>	למעט שטח בהעברה לקק"ל
5,788,000 דונם	סה"כ
10,800,000 דונם	אדמות בלתי מעובדות בנגב הדרומי
<u>146,000 דונם</u>	אדמות זיכיונות
18,754,000 דונם	סה"כ קרקע ברשות לאומית
	קרקע ברשות פרטית:
283,000 דונם	אדמה עירונית
518,000 דונם	אדמה כפרית
	בכפרים ערביים:
<u>867,000 דונם</u>	תושבי ישראל
1,668,200 דונם	סה"כ
20,422,000 דונם	סה"כ הקרקע במדינת ישראל

שטח הקרקע החקלאית בישראל הוא כ-4.6 מיליון דונם; 3.7 מיליון דונם מתוכם מעובדים, והיתר – שטחי מרעה. לפי דו"ח הרשות לתכנון במשרד החקלאות, 2.4 מיליון דונם מהשטח מעובד בשלחין ו-1.3 מיליון דונם הם שטחי בעל. לפי הערכת הרשות לתכנון במשרד החקלאות, כ-20% מהשטח הראוי לעיבוד לא עובד בשנים האחרונות. הדו"ח מצביע על הזנחת שטחי העיבוד החקלאי במגזר המשק המשפחתי עד לכדי שלישי מהשטח הראוי לעיבוד.

4. קרן קימת לישראל

קרן קימת לישראל הוקמה בשנת 1901 על-פי החלטה של הקונגרס הציוני החמישי, במטרה לאסוף תרומות בקרב היהודים בעולם ולרכוש באמצעותן קרקעות לצורך התיישבות יהודים בארץ-ישראל. קרן קימת לישראל התאגדה כחברה שנרשמה בשנת 1907 באנגליה ומאז היא בבחינת חברה פרטית בבעלות ההסתדרות הציונית העולמית. בראש קק"ל עומדת האספה הכללית של חברי קרן קימת לישראל. היא כוללת את חברי הוועד הפועל של ההסתדרות הציונית העולמית, ועד מנהל של החברה (דירקטוריון) הממונה על-ידי הוועד הפועל של ההסתדרות הציונית העולמית וועד מפקח, הממונה אף הוא על-ידי ההסתדרות הציונית והרכבו זהה להנהלת ההסתדרות הציונית העולמית (ההנהלה הציונית). בראש הוועד המפקח עומד יו"ר ההנהלה הציונית שהוא גם יו"ר

הנהלת הסוכנות היהודית לארץ-ישראל. הוועד המפקח רשאי למנות מטעמו נגידים שיש להם זכות וטו על החלטות ופעולות קרן קימת לישראל.

בשנת 1953 נחקק חוק קרן קימת לישראל, תשי"ד-1953. בעקבות החוק נרשם בישראל תזכיר ההתאגדות של קרן קימת לישראל כ"אגודה מוגבלת בערבות וללא הון מניות". תזכיר ותקנות החברה החדשה אושרו על-ידי שר המשפטים ופורסמו ברשומות. המטרה העיקרית של קרן קימת לישראל הוגדרה בסעיף 3(א) בתזכיר ההתאגדות, לאמור:

3. המטרות שלשמן הוקמה האגודה, הן — לפי ההוראות המפורטות להלן:

א. לקנות, לרכוש בחכירה או בחליפין, לקבל בחכירה או באופן אחר — קרקעות, יערות, זכויות חזקה ושעבודי-הנאה וכל זכויות כיוצא באלו, וכן נכסי דלא ניידא מכל סוג אחר, בתחום שנקבע [והוא כולל לפי מובנו בתזכיר זה, את מדינת ישראל בכל השטח הנתון לשיפוטה של ממשלת ישראל] או בכל חלק ממנו, לשם ישוב יהודים על הקרקעות והנכסים האמורים".

בתזכיר ההתאגדות מצויים שני סעיפים שראוי להזכירם בדיונונו הנוכחי ואלה הם:

6. פורקה האגודה וחוסלו עסקיה, ועם סילוק חובותיה והתחייבויותיה של האגודה נשאר נכסים כלשהם — יועברו נכסים אלה לרשותה של ממשלת ישראל.

7. כחברי האגודה יחשבו חברי הוועד הפועל של ההסתדרות הציונית העולמית, או חבריו של מוסד אחר שיכוא במקום הוועד הפועל, כל זמן שהם מכהנים בתפקיד זה. נתקבלה החלטה בעלת תוקף על פירוקה של ההסתדרות הציונית העולמית — תחליט אסיפה כללית שלא מן המניין של האגודה על תנאי החברות באגודה לעתיד".

במקביל לחקיקת חוק קרן קימת לישראל תשי"ד-1953, נחקק חוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ-ישראל תשי"ג-1952, ובעקבותיו נכרתה אמנה בין ממשלת ישראל לבין ההנהלה הציונית, הנקראת גם בשם "הנהלת הסוכנות היהודית לארץ-ישראל". אמנה זו הוחלפה בשנת 1979 בשתי אמנות נפרדות בין ממשלת ישראל והסוכנות היהודית לארץ-ישראל ועם ההסתדרות הציונית העולמית. האמנה מהווה חוליית קישור בין פעילות ההסתדרות הציונית לבין קרן קימת לישראל. האמנה פותחת במילים: "הואיל וברצונה של הממשלה לקדם את פעילותה של ההסתדרות הציונית..." והיא מונה בהמשך את תפקידה של ההסתדרות הציונית כאמור בסעיף 1 להלן:

1. התיישבות חקלאית ורכישת קרקע והכשרתה על ידי מוסדות ההסתדרות הציונית וקרנותיה".

בשנת 1961 נחתמה אמנה נוספת בין ממשלת ישראל לבין קרן קימת לישראל, שמטרתה העיקרית: להעביר את ניהול קרקעות קרן קימת לישראל לגוף שינהל את הקרקעות ביחד עם קרקעות המדינה וקרקעות רשות הפיתוח. באותה עת נחקקו שלושה חוקים שנכנסו לתוקף, בו זמנית, ביום 29.7.1960 ואלה הם:

חוק יסוד: מקרקעי ישראל: המגדיר את "מקרקעי ישראל" כמקרקעין בבעלות המדינה, רשות הפיתוח וקרן קימת לישראל. החוק מאמץ את העיקרון של קרן קימת לישראל – שהבעלות במקרקעי ישראל לא תועבר במכר או בדרך אחרת.

חוק מקרקעי ישראל, התש"ך-1960: החוק מפרט רשימה מצומצמת וסגורה של חריגים לאיסור העברת הבעלות שנקבע בחוק היסוד. החוק קובע שאין להעביר בעלות על קרקעות קק"ל אלא באישורה.

חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960: המקים את הגוף לניהול מקרקעי ישראל.

השאלה הניצבת בפני קרן קימת לישראל היא: האם מינהל מקרקעי ישראל, כרשות שלטונית-ממשלתית, מחויב, מוסמך ורשאי לפעול מתוך מדיניות של העדפת ניהול מקרקעי קרן קימת לישראל "לשם ישוב יהודים על הקרקעות והנכסים האמורים" כאמור בסעיף 3(א) בתזכיר ובתקנון ההתאגדות של קרן קימת. בהתאם למטרות קרן קימת לישראל, מקרקעין של קק"ל יכולים להיות מוחזרים רק ליהודים. במשפט הפרטי, יכולים בעלי הקרקע להחליט האם להתקשר בחוזה להחזרת מקרקעין עם שהם חפצים בו.¹¹ מדיניות כזו, כשהיא ננקטת על-ידי רשות שלטונית, עשויה להיתקל בטענה של אפליה שאינה חוקית כלפי לא-יהודים,¹² או שהיא נוגדת את תקנת הציבור.¹³ אילו נהג המינהל כשליח של קרן קימת לישראל או כנאמן של הקרן, היה מקום לטיעון ששלוחו של אדם כמותו, ומינהל מקרקעי ישראל פועל כאילו היה קרן קימת לישראל בעצמו. אלא שבשנים האחרונות מתרבים הסימנים, שאין לקרן קימת לישראל יכולת להתערב ולקבוע מה ייעשה במקרקעין שבבעלותה. לדוגמה, התיקון לחוק תקציב המדינה משנת 1992, הפקיע מידי מועצת מקרקעי ישראל את הסמכות לקבל החלטות שיש להן משמעות תקציבית – למשל, מסירת קרקע בהנחה או ללא תשלום באזורי עדיפות לאומית, ללא אישור שר האוצר. אחת מתוצאות מסירת הקרקע בהיוון מלא היא, שהעברת זכויות החכירה במקרקעין רשומים, מתבצעת ישירות אצל רשם המקרקעין במשרד המשפטים, ללא צורך להציג בפני פקידי המינהל הוכחות לכך שמטרת החכירה עולה בקנה אחד עם מטרות קרן קימת לישראל.

11 במשפט הפרטי קיים עקרון חופש ההתקשרות בחושים. דהיינו, אדם או אישיות משפטית פרטית יכולים להתקשר או שלא להתקשר לפי רצונם – ראה: ד"ר 22/82 בית יולס בע"מ, נ' רביב משה ושות' בע"מ, פ"ד מ"ג(1) 441, עמ' 479.

12 רשות ציבורית ושלטונית שיש לה שיקול דעת בהפעלת סמכותה, חייבת בשמירה על עיקרון השוויון, המנחה בדרך-כלל את רשויות השלטון בפעולתן. ראה דברי השופט לנרוי בבג"צ 98/69 ברגמן נ' שר האוצר, פ"ד כ"ג(1) 693 בעמ' 698. עיקרון השוויון הוא מזכויות היסוד של האזרח והימנעות מאפליה היא מחקיקת היסוד של הכנסת בשנים האחרונות: חוק יסוד כבוד האדם וחירותו וחוק יסוד חופש העיסוק. גם לפני קבלת חוקי היסוד נפסק, שאפליה ופגיעה בעיקרון השוויון הם "מטרה זרה" אלא אם ניתנה לכך סמכות מפורשת בחוק או שיש טעם סביר העומד במבחן הביקורת השיפוטית לפגיעה (למשל, שלום הציבור או סכנה בוודאות קרובה). ראה גם: בג"צ 392/72 אמה ברגר נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, פ"ד כ"ז(2), 60. שם ניסו למנוע מהגב' ברגר רכישת נכס מקרקעין על-ידי הפקעתו, בשל השתייכותה הלאומית. נפסק, שהמטרה האמיתית של ההפקעה היא מטרה זרה. ההחלטה לא עמדה במבחן הביקורת השיפוטית.

13 בחוק החתיים (חלק כללי) תשל"ג-1973, בסעיף 30 נאמר: "חזוה שכריתתו, תכנו או מטרתו הם בלתי חוקיים, בלתי מוסריים או סותרים את תקנת הציבור – בטל". ראה גם ג' שלו, "דיני חוזים" ירושלים תש"ן, עמ' 381.

5. הכנסות קק"ל מעסקות במקרקעין

כלל ההכנסות של מינהל מקרקעי ישראל מעסקות במקרקעין בשנת 1994 הסתכמו ב־2,737,596 מיליארד שקלים. מתוך סכום זה, 2,045,529 הם העברות לבעלים. יתרת הסכום מיועדת לפעולות מינהל מקרקעי ישראל, לתכנון, לפינויים, לשמירה על הקרקע, לפעולות לצורכי פיתוח ולהוצאות מינהל אחרות. ההעברות לבעלים הן לפי החלוקה הבאה (בערכים שוטפים) – המקור מתוך דו"חות שנתיים של מ"י:

השנה	הכנסות במיליוני שקלים	הוצאות במיליוני שקלים	העברות לבעלים (במיליוני שקלים)		
			קק"ל	רשות הפיתוח	המדינה
1989	368.0	129.4	99.3	66.7	72.7
1990	707.5	203.2	119.1	192.5	192.6
1991	805.2	197.9	117.9	286.8	202.6
1992	901.7	259.9	179.0	268.4	194.4
1993	1,755.0	392.3	363.1	550.7	448.9
1994	2,737.6	692.1	237.9	702.3	1,105.3

מקור ההנחיה להעברות הכספים ממינהל מקרקעי ישראל לקרן קימת לישראל הוא בסעיף 6 לאמנה:

"(6) כל עסקה במקרקעי ישראל תיעשה בידי המינהל בשם הבעלים הרשומים של אותם מקרקעים ובתורת סוכנם; וכל פירות אותם המקרקעים הם נכס בעליהם הרשומים; והמדינה מקבלת על עצמה תמורת אמנה זו, לשאת בהוצאות המינהל".

בשנים הראשונות לפעולת מינהל מקרקעי ישראל, אכן נשאה המדינה בהוצאות ניהול המקרקעין. בתחילת שנות השבעים, לאחר שהמינהל התחיל לגבות דמי חכירה מראש לכל תקופת החכירה ("היוון"), צמחו הכנסות המינהל במהירות. בשנת 1976 סוכם בין יו"ר הדירקטוריון של קרן קימת לישראל לבין מנהל המינהל, שעל אף שבאמנה נקבע שהמדינה תישא בכל הוצאות, תשתתף קק"ל בהוצאות המינהל בשיעור של 38% מכלל הוצאותיו. שיעור זה שריר וקיים למרות שמבנה הכנסות המינהל עבר מאז הסיכום שינויים רבים. לפיכך, ההעברה לקק"ל בתורת הבעלים היא הכנסה נקייה לאחר שנוכו ממנה הוצאות ניהול המקרקעין. יצוין, ששיעור הקרקעות בבעלות קרן קימת הוא כ-18%-19% בלבד מכלל המקרקעין המנוהלים על-ידי מינהל מקרקעי ישראל. ההסכמה נוסחה במכתב הבנה, ללא החלטה של מועצת מקרקעי ישראל או של הגופים האחראים לניהול ובעלי המקרקעין. בעת שהושגה ההסכמה, היקף הכנסות המינהל היה מצומצם והיו שנים שהמינהל התקשה לאזן את תקציבו. בעקבות מדיניות היוון, גדלו מאוד הכנסות המינהל, וגם הוצאותיו גדלו בשיעור ניכר. בשנת 1995 הגיע היקף הכנסות מינהל מקרקעי ישראל ממכירת זכויות על הקרקע לכ-2.8 מיליארד שקלים. היקף הוצאות המינהל גדל ליותר ממיליארד שקלים. עיקר הגידול

בהוצאה נובע מהשתתפות המינהל בהוצאות פיתוח המקרקעין. כך יצא שאם הכוונה הייתה להשית על קרן קימת לישראל השתתפות בניהול המקרקעין, היא שותפה, למעשה, במימון תקציב המדינה. בשנת 1995, בדיונים על חוק התקציב, הועלתה לראשונה הדרישה שקרן קימת לישראל תשתתף ישירות במימון תקציב המדינה, על-ידי הפחתת התקבולים ממינהל מקרקעי ישראל.

6. מקרקעי ישראל בהתיישבות הכפרית

בישראל התחוללה מהפכה אגררית שקטה, עם קבלת החלטת מועצת מקרקעי ישראל, בחודש מאי 1992, בדבר התנאים החדשים לשינוי ייעוד קרקע חקלאית המוכרת ליישובים (החלטה מס' 533 וכן רצף של החלטות דומות שבאו בעקבותיה). החלטות מועצת מקרקעי ישראל קבעו עיקרון חדש: בעת שינוי ייעודה של קרקע חקלאית שבבעלות ציבורית, החוכר של משבצת ונחלה חקלאית אינו חייב להשיב את הקרקע לבעליה. משמע, שהחוכר רשאי לנצל את הקרקע בעצמו או להתקשר עם יזמים מטעמו. ההחלטה אפשרה לחוכרים להתקשר עם יזמים לפיתוח הקרקע, או להחזיר את הקרקע לבעליה בתמורה לפיצוי בהתאם לערכה הֶרְאֵלִי (מחיר השוק) של הקרקע על-פי ייעודה החדש, על אף שבהסכמי החכירה נאמר שהקרקע תוחזר למינהל תמורת פיצוי על ההשקעות בלבד. בכפרים רבים קיים רצון לנצל בצורה מְרִבִּית את ההזדמנות הכלכלית של מכירת הזכויות על הקרקע כדרך לניצול הזדמנות כלכלית שאולי תחלוף, או כאמצעי להסדרת חובות היישובים. לחקלאות ישראל בשנות התשעים יש חוב כספי חסר תקדים בהיקפו. בהיעדר מוצא אחר, חיפשו ועדות ההסדר לחובות המושבים והקיבוצים, סעד בקרקע החקלאית — כמקור מימון וכבטוחה להחזר חוב. תוך תקופה קצרה, פשטו יזמים, עורכי-דין ויועצים על היישובים, שהפכו באחת ליישובי נדל"ן". ההיסטוריה חוזרת במידה רבה, כפי שהיטיב לתאר את התופעה אחד העם, במאמרו "אמת מארץ ישראל" משנת תרנ"א; במאמר זה הוא מתאר את התרשמותו מעסקות המקרקעין שהתרחשו בארץ לפני מאה שנים:

"מי שלא ראה איך קונים ומוכרים עתה קרקעות בארץ ישראל לא ראה התחרות בזויה ונתעבה מימיו. כל הנעשה בין החנוונים והסרסורים באחת מערי 'התחום' אינו אלא צדק ויושר לעומת הנעשה כעת בארץ. בכואי שמה לפני שלושה ירחים, נמצאו רק שתי חברות של ספקולנטים (קוני קרקעות כדי למכרן חלקים חלקים) וכבר אז ראינו כי עתידה הספקולציה להיות למוקש להיישוב. עתה הנה באה ונהייתה! במשך זמן קצר, פרו ורכו הספקולנטים באופן מבהיל..."

כאז כן עתה, בעקבות החלטה מס' 533 (11.5.92). ראוי לציין שההחלטה הנ"ל התקבלה על-ידי מועצת מקרקעי ישראל בהתנגדות שני קולות נציגי קרן קימת לישראל. מסיבה זו תוקנה ההחלטה מספר רב של פעמים והוחלפה בהחלטה מס' 611 (13.10.93), שהוחלפה בהחלטה מס' 666 (19.9.94), שהוחלפה בהחלטה מס' 727 (3.7.95), וכך עוד רבות ההחלטות שהתקבלו ויתקבלו על-מנת להשיב את שד הזימות הספקולטיבית למקומו. המשמעות האמיתית של החלטות מועצת מקרקעי ישראל בשנים האחרונות, אינה רק הפשרת הקרקע החקלאית אלא שינוי דפוסי ההתייחסות לקרקע החקלאית כאל נדל"ן מְרִבִּי, שהרווח ממנו נובע מהליכי השבחת הקרקע בשינוי ייעודה.

בתוך כל אלו, קולה של קרן קימת לישראל לא נשמע. בבג"צ 5574/94 מהדרין נ' מינהל מקרקעי ישראל, שהוגש בעניין החלטה מס' 666, ושעסק בתנאים לשינוי ייעוד קרקע חקלאית, הושמעה ביקורת קשה כלפי הנציגים במועצת מקרקעי ישראל שהם בעלי עניין מהסקטור החקלאי, עד שבתגובה תוקן בשנת תשנ"ה חוק מינהל מקרקעי ישראל והוגבלה פעילות בעלי העניין, המייצגים את ציבור החקלאים במועצת מקרקעי ישראל.

החלטה מס' 533 זכתה לאהדה רבה בעיקר בשל סעיף 3(ב) המאפשר לחוכר או לאחר מטעמו לחכור את הקרקע שייעודה שונה, למטרת שימוש לפי הייעוד החדש, ללא מכרז, תמורת תשלום דמי חכירה מהוונים בשיעור של 51 אחוזים משווי הקרקע לפי ייעודה החדש וייתתם חוזה חכירה מהוון (91 אחוזים) כמקובל במינהל. על אף האמור בהסכם החכירה, סעיף 3(ב) בהחלטה מס' 533 פוטר את המחזיק בקרקע חקלאית מהחובה להשיב את הקרקע למינהל מקרקעי ישראל עם שינוי הייעוד.

החלטה מס' 533 ודרך יישומה הלא מבוקר, יצרו מערבולת של יזמות שאין להן קשר לשיקולים של תכנון מיתאר, פריסת אוכלוסייה, התפתחות עירונית ורציונליזציה של ניצול הקרקעות. לאחר ההתלהבות הראשונה, נכנסו לעובי הקורה ועדות התכנון והבנייה המחוזיות והוועדה לשמירה על קרקע חקלאית, שהחלו לדרות יזמות במסגרת החלטה מס' 533. מעט יותר משנה לאחר קבלת החלטה מס' 533, נדרשה מועצת מקרקעי ישראל לתקן את ההחלטה והוציאה מתחת ידה מהדורה מתוקנת הנושאת את מספר ההחלטה: 611. החלטה מס' 611 דומה במהותה להחלטה מס' 533, אלא שיש בה ניסיון להכניס את ההחלטה למסגרת של תכנון ולקבוע הסדרים למקרה שהמינהל יהיה היוזם לפיתוח השטח, ולא החקלאי החוכר.

החלטה מס' 533 הביאה עמה, במתכוון או שלא במתכוון, לשלוש מהפכות במדיניות הקרקעית החקלאית בישראל:

א. לראשונה נקבע שבעת שינוי ייעוד קרקע חקלאית, לא מוטלת על החוכר החובה להחזיר את הקרקע למינהל. הזכות להחזיק בקרקע ללא צורך בהחזרה, היא מסממניה של הבעלות המלאה על הקרקע.

ב. שינוי ייעוד קרקע חקלאית בהיקפים גדולים הפך את הקרקע לשימושים עירוניים – ממשאב שבמחסור שאין מייצרים כמוהו, למשאב מתחדש ללא מגבלה; כי תמיד ניתן להוסיף למאגר הקרקעות העירוניות על חשבון הקרקע החקלאית. יצוין שאין כמעט מדינה בעולם המערבי הנוהגת כך בקרקע חקלאית.

ג. מסחר זכויות החקלאים בקרקע, הוא פתח לשימוש בקרקע להסדרי חובות וכבטוחה למימון.

העימות בין נציגי החקלאים לבין מינהל מקרקעי ישראל, שהתפתח בנושא שינוי הייעוד של קרקע חקלאית, קשור לשאלת זכותו של בעל הנחלה כבעל זכות הקניין על הקרקע.¹⁴ לטענת המינהל,

14 ראה, למשל, מאמר ב"גלובס" מיום 12.4.1994 שכותרתו: "מי יכופף את מי בקרקע". ראה גם ריאיון "בגלובס" עם מר אריק רייכמן, מזכ"ל התק"ם, מיום 6.7.1994, שכותרתו: "לא נשחרר שום קרקע". מר רייכמן צוטט כלהלן: "שנים רבות אנו יושבים על הקרקע, חלק מאתנו בכלל רכשו את הקרקע הרבה לפני קום

זכויותיו של החוכר נקבעו בהסכמי החכירה, הקובעת את זכות הקדימה שיש למינהל לקבל את הקרקע בעת שינוי ייעודה. לטענת נציגי החקלאים, יש לבעלי הנחלות זכות קדימה מכוח ישיבתם ואחזקתם את הקרקע. הוויכוח הוכרע בחודש אוגוסט 1994,¹⁵ בהחלטת ממשלה שקיבלה תוקף בהחלטה מס' 666 (ואושרה שוב בהחלטה מס' 727) של מועצת מקרקעי ישראל. ההחלטה מציגה גישה מאוזנת לעניין שינוי ייעוד הקרקע. תמצית החלטת הממשלה מובאת בסעיפים הבאים:

1. תכנון: שינוי הייעוד של קרקע חקלאית ייעשה ביזמת המדינה מתוך ראייה תכנונית לאומית.
 2. הפיצוי לחוכר: החוכר יקבל פיצוי כספי, בשיעור של 27% במרכז הארץ, 28% באזור עדיפות לאומית ב', 29% באזור עדיפות לאומית א' (אזורי עדיפות לאומית לפי כל משרדי הממשלה), מתוך התמורה שאותה יקבל המינהל בשיווק הקרקע באמצעות מכרז. הפיצוי כולל בתוכו את כל הפיצויים החקלאיים המגיעים בעבור השקעות החוכר. לחוכר עומדת הזכות להחליט על קבלת פיצוי בהקצאת קרקע, לאחר תכנון, ששוויה יהיה: 27%, 28%, 29% (בהתאמה לאזור) משווי הקרקע שייעודה שונה. החוכר יהא רשאי לפעול בקרקע זו כיוזם; יהא רשאי לקבל חלק יחסי מהפיצוי בקרקע, וחלק אחר בפיצוי כספי; ויהא רשאי להעביר את הקרקע שקיבל כפיצוי ובתנאי שמקבל הזכויות החדש יתחייב לעמוד בתנאים המתחייבים והחליט על החוכר, על-פי החלטה זו. קביעת השטח המועבר לחוכר כפיצוי, בשלמותו או בחלקו, תיקבע על-ידי מ"י בהתחשב בשיקולים תכנוניים, בהתייעצות עם החוכר, ועל-פי חוזי החכירה המהוונים הנהוגים באותו אזור. חברות לעיבוד חקלאי יקבלו פיצוי בשיעור של 50% מהפיצוי שנקבע ליישובים חקלאיים.
 3. הסדר הקיבוצים: קיבוץ אשר בקרקעותיו ייעשה שינוי ייעוד, ייועדו התמורות משיווק הקרקע, בראש ובראשונה, לכיסוי חובותיו במסגרת הסדר הקיבוצים. המתכונת הספציפית תיקבע במסגרת ההחלטות על "הסדר משלים" להסדר בקיבוצים.
- במקביל לדיונים ולהחלטות על שינוי ייעוד קרקע חקלאית, התקבלו עוד שתי סדרות של החלטות: האחת — עניינה הקצאת קרקע לשכונות מגורים בתחומי היישובים שהיו בעבר אגודות חקלאיות שיתופיות; וסדרה שנייה — שעניינה הקמת מפעלים ואזורי מסחר ביישובים:
- א. החלטה מס' 612 (13.10.93) שתוקנה בהחלטה מס' 737 (12.12.95): מאפשרת הקמת שכונות מגורים במושבים, בכפרים שיתופיים ובמושבות. בעבר (החלטה מס' 611) נקבעה עדיפות לבני המקום. בהחלטה המעודכנת (מס' 737) רשאי היישוב להקצות את הקרקע לכל דיכפין.

המדינה והעבירו אותה, מאידאולוגיה, לאדמות הלאום. הקרקעות הללו הן לא מתנת חסד שמישהו נתן לנו. לא המדינה נתנה את הקרקעות להתיישבות, אלא ההתיישבות היא שנחנה את הקרקע למדינה".
 ועדה לבחינה ויישום החלטות מועצת מקרקעי ישראל (החלטות מס' 611 ומס' 533) לשינוי ייעוד קרקעות ושיווקן. דו"ח ועדה שהוגש לשר הבינוי והשיכון ולשר האוצר ביום 6.7.94. בראש הוועדה מר אהרן פוגל — מנכ"ל משרד האוצר, וחבריה: יונתן בשיא (מנכ"ל משרד החקלאות), אריה מזרחי (מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון), עמרם קלעגי (מנכ"ל משרד הפנים), מיקי ורדי (מנכ"ל מ"י), משה ריבלין (יו"ר דירקטוריון קק"ל), דורון לוי (נציב מס הכנסה), יונתן גולני (מינהל התכנון — משרד הפנים), אריאל הלפרין (מטה הסדר הקיבוצים).

ב. החלטה מס' 615 (13.10.93) שעודכנה בהחלטה מס' 692 (23.1.95): מאפשרת למושב שיתופי לרשום את הכתים על שם החברים וכן להקים שכונות מגורים לתושבים שאינם חברים במושב השיתופי.

ג. החלטה מס' 701 (14.12.95) שתוקנה בהחלטה מס' 751 (27.12.95): מסדירה הקמת שכונות מגורים בקיבוץ לתושבים שאינם חברים בקיבוץ.

ד. החלטה מס' 441 (8.2.90) שתוקנה בהחלטה מס' 717 (2.6.95): מאפשרת הפרדת אזור המפעלים ממשבצת היישוב וצירוף יום או שותף למפעל. בעבר, בעת שהחלטה מס' 411 הייתה בתוקף, נדרש שלקיבוץ או לאגודה החקלאית השיתופית תהיה שליטה של 51% לפחות בהון המניות ובניהול המפעל. כיום, בהחלטה מס' 717, נדרשת השתתפות הקיבוץ בשיעור של 26% בלבד מהון המניות והשליטה במפעל.

ה. החלטה מס' 717 (2.6.95) מאפשרת, בנוסף, הקצאת שטח ליזמות (אזור תעסוקה) בשטח שלא יעלה על 250 דונם. תיקון להחלטה שהובא לדין בשיבת מועצת מקרקעי ישראל ביום 18.2.96 מציע לאפשר ליישובים להחכיר את השטחים האמורים בחכירת-משנה.

ו. החלטה מס' 755 (27.2.96) מתירה, בתנאים מסוימים, המשך ניצול הנחלה החקלאית במושב למטרות מפעלים ומסחר וכן באה להסדיר את הרצאת המפעלים לאזורי מסחר ותעשייה בכל מושב (המלצות דו"ח ועדת קדמון).

עיון ברצף ההחלטות מלמד על הפיכת היישובים הכפריים לפרכרים עירוניים. זהו סיום לא מתוכנן למפעל ההתיישבות חסר תקדים שיזמו בשעתו ההסתדרות הציונית, הסוכנות היהודית וקרן קימת לישראל. ככל הידוע לי, לא התקיים בנושא זה דיון בהנהלות הגופים שהקימו את מפעל ההתיישבות ואשר שמרו בידם את האמצעים המשפטיים לשמירת על מטרות ההתיישבות (חוזה התיישבות, חוזה חכירה – החוזה המשולש, יפויי כוח מהיישובים, רישום שעבודים על השקעות המוסדות המיישבים וכיו"ב).

7. קרקעות ההתיישבות והסדר הקיבוצים

הסדר הקיבוצים הראשון נחתם ובוצע בשנת 1993. ההסדר בא לטפל בחובות הקיבוצים אשר נאמד אז בכ-15 מיליארד שקלים. זהו הסדר מרצון בין הבנקים הנושים לבין המדינה והקיבוצים החייבים. במסגרת ההסדר מחקו הבנקים חלק מהחוב בשל תשלומי ריבית, והמדינה הבטיחה מענק בשיעור של כ-40% מעלות ההסדר; בנוסף, נפרסו חובותיהם של הקיבוצים בהתאם ליכולת התשלום לתקופה ארוכה העולה על עשרים שנה. המושבים לא הצטרפו להסדר מרצון והעדיפו את חקיקת חוק ההסדרים במגזר המשק המשפחתי תשנ"ב-1992, הידוע בשם "חוק גל".

באביב שנת 1996 נחתם "ההסדר המשלים" לקיבוצים. הכוונה היא להזרים לנושי הקיבוצים (מתקציב המדינה) סכומים נוספים על חשבון הסדר חובות הקיבוצים. המדינה התחייבה להעביר לנושים 2.6 מיליארדי שקלים בתמורה להחזרת כ-30,000-40,000 דונם שבמשבצות הקיבוצים

שבאזורי הנדל"ן. על אף שמרבית הקרקעות של הקיבוצים לאורך מישור החוף הם בבעלות קרן קימת לישראל, היא לא שותפה בהסדר, וזאת על אף שקרן קימת לישראל נושאת, בסופו של דבר, בעלות ההסדר. ביסוד ההסדר המשלים קיימת ההנחה, שהחלטה מס' 727 יצרה שותפות של זכויות על המקרקעין בין בעל הקרקע (קק"ל) לבין החוכר (הקיבוץ). השותפות היא ביחס של 27% לקיבוץ ו-73% לקק"ל. מאחר שלקיבוץ יש 27% משווי קרקעותיו, הוא ממחזק את זכויותיו למדינה, על-מנת שזו תממן לבנקים את החזר החוב.

משמעות "ההסדר המשלים" היא, שמקור המימון להזרמת הכספים לבנקים בא ממכירת הזכויות בקרקע, דהיינו – המממן של "ההסדר המשלים" בקיבוצים באזורי הנדל"ן היא קרן קימת לישראל, גם אם אין היא מודעת לכך. המדינה אמנם תבטיח לבנקים את מימון הביניים עד למועד ניצול הקרקע בייעודה החדש, אך בטווח הארוך – כאשר יימכרו זכויות הבנייה בקרקע, לאחר שינוי ייעודה – יבוא מקור המימון על חשבון התקבולים המגיעים לבעלי הקרקע (בעיקר קק"ל). אילו נהגו החוכרים החקלאים בהתאם להסכם החכירה עם קק"ל, היה עליהם להחזיר את הקרקעות בעת שינוי הייעוד בתמורה לפיצוי כספי בעבור ערך השקעותיהם, ובמקרים מסוימים גם בעבור אבדן ההכנסה הצפויה מחקלאות.

8. קרן קימת לישראל כמכשיר ייחודי של התנועה הציונית

מהדברים שתוארו עד כה עולה, שהזרוע הקרקעית של קק"ל נטמעה במינהל מקרקעי ישראל וקיים חשש שלא יהיה בכוחה של קרן קימת לישראל לשמור, במסגרת מינהל מקרקעי ישראל, על המטרות הלאומיות שביסוד קיומה וקיומו של המוסד הציוני – מטרות שאותן נועדה קרן קימת לשרת. להערכתי, המינהל הפסיק מזה זמן לשמש כנאמן של קק"ל ולמעשה מתרחש תהליך של הלאמת מקרקעי קק"ל. להסתדרות הציונית העולמית – שהיא הבעלים של קרן קימת לישראל – ולסוכנות היהודית לא נשמרות זכויות יתר במקרקעי קרן קימת לישראל שנמסרו לניהול מינהל מקרקעי ישראל.¹⁶ החלטות מועצת מקרקעי ישראל מכרסמות בהתמדה בזכויות הבעלות הלאומית על המקרקעין.¹⁷ לפיכך אני סבור, שהגיעה העת לשקול האם השותפות בניהול המקרקעין במסגרת מינהל מקרקעי ישראל תורמת, אכן, להגשמת המטרות של המוסדות הלאומיים והאם מינהל מקרקעי ישראל – כרשות שלטונית – יוכל לשמור על המטרות המיוחדות לקרן קימת לישראל. לשם כך יהיה צורך לבחון יחד עם קק"ל – מהן המטרות ומהם האמצעים הניהוליים להגשמתן. היה והתשובה

16 להסתדרות הציונית העולמית ולסוכנות היהודית אין פטור כולל ממכרו בהקצאת מקרקעי קרן קימת לשימושן, על אף שההסתדרות הציונית הם הבעלים של קרן קימת לישראל, ועל אף שלעתים ההסתדרות הציונית והסוכנות היהודית השתתפו בהוצאות לרכישת המקרקעין והכשרתם. המוסדות הלאומיים נדרשים לתשלום דמי חכירה, דמי היתר ודמי הסכמה גם בעסקות שבין קרן קימת לישראל לבין ההסתדרות הציונית וכיו"ב. יצוין, שבמסגרת המקרקעי הקרן, של קרן קימת לישראל עצמה עם מינהל מקרקעי ישראל, נמצא הסדר המעניק לקרן קימת לישראל החזר מלא על התשלומים שהיא נדרשת לשלם למינהל מקרקעי ישראל.

17 למשל, החלטות מועצת מקרקעי ישראל על היוון החכירה, מבצעי היוון, הצעות מינהל מקרקעי ישראל להחכרה לארבע תקופות חכירה רצופות של 49 שנים ובסה"כ 196 שנים וכיו"ב.

היא שלמעשה קרן קימת לישראל נטמעה בתוך מינהל מקרקעי ישראל – לא יהיה, לדעתי, מנוס מקיים דיון על המשך השותפות בין הממשלה וההסתדרות הציונית – קרן קימת לישראל.

העילות לביטול השותפות בין המדינה לקק"ל בניהול המקרקעין נקבעו באמנה משנת 1960:

"(17) תוקפה של אמנה זו הוא מיום תחילתו של החוק, ותעמוד בתוקפה חמש שנים. לא הודיע אחד מבני האמנה, לפחות שישה חודשים לפני תום חמש השנים, על רצונו שלא לחדש אמנה זאת, יוארך תוקפה של האמנה אוטומטית לחמש שנים נוספות; וכן לתקופות של חמש שנים נוספות עד סוף הדורות.

(18) בוטל או תוקן החוק, רשאית קרן קימת לישראל להסתלק מאמנה זאת בתיתה הודעת הסתלקות בכתב לממשלה; ואולם קרן קימת לישראל תהא מגוועה מלהסתלק מן האמנה הזאת אם הממשלה הודיעה לה מראש, בכתב, על הצעת התיקון או הביטול וקרן קימת לישראל לא הביעה התנגדות.

(19) פג תוקפה של אמנה זו, אם לפי סעיף 17 ואם לפי סעיף 18, יוחזר המצב שהיה קיים ערב תחילתו של החוק, על כנו; והממשלה מתחייבת להציע לכנסת את החקיקה הדרושה לכך.

(20) ראה אחד מבעלי האמנה להביא שינוי באמנה, ייתן על כך הודעה בכתב לרעהו, אשר חייב להשיב על ההצעה, בחיוב או בשלילה, תוך שישה חודשים מיום מתן ההודעה. השיב בחיוב – יראו את האמנה כמתוקנת לפי ההצעה והקבלה, מיום מתן התשובה."

סיכום

כוונת כינון מינהל מקרקעי ישראל הייתה ליצור גוף שינהל במשותף ובמרוכז את מקרקעי הציבור בישראל. להבנת, המינהל הוא מעין נאמנות הקנהלת בעבור בעלי הקרקע. חובת הנאמנות של המינהל היא כלפי המדינה כבעלת מקרקעין וכלפי קרן קימת לישראל. להערכת, היופר בשנים האחרונות האיוון בקיום הנאמנות או השליחות; המינהל רואה עצמו כנאמן הממשלה בלבד, תוך התעלמות הולכת וגוברת מקרן קימת לישראל. חוששני, שגם קרן קימת לישראל תרמה למגמה זו כאשר לא התערבה בתוקף בהחלטות שכרסמו במעמדה במינהל. אני ער לכך, שמעמד קרן קימת לישראל מול הממשלה המתייצבת במלוא עצמתה אינו מעמד בין שווים. אלא שלשם כך קיים המישור הציבורי, שביכולתו לחשוף את המגמות ולתרום לחיזוק מעמדו של השותף החלש בניהול מקרקעי הציבור במדינה. ייתכן שהמסקנה שהגיעה העת "לבטל" או "לפרק" את השותפות עם מינהל מקרקעי ישראל היא מסקנה קיצונית ולא רצויה. לדעתי, על ההסתדרות הציונית וקרן קימת לישראל לקיים דיון לבירור יכולתה של ההסתדרות הציונית לקיים את מטרותיה במתכונת הנוצרת במינהל מקרקעי ישראל – דהיינו, התעלמות מהמגמות של שינוי מדיניות המקרקעין והמשטר הקרקעי במדינת ישראל.

העיר כיצירת אנוש מול הקרקע כיצירת הטבע

אלישע אפרת

בניין עיר הוא אחד מן ההישגים הגדולים של האדם בימינו. עיר נבנית מתוך רצונו של האדם להקימה לשם מטרת מוגדרת. היא נועדה למלא תפקודים שונים – מוקד למסחר, למגורים, לתחבורה, לתעשייה, להקניית ביטחון ליושביה ולביסוס מבחינה כלכלית. אין כיום מדינה בעולם ללא ערים, ואין כמעט התפתחות תרבותית וחברתית נאורה ללא ערים. התופעה הגאוגרפית הקרויה "עיר" טבועה עמוק באורח חיי האדם בעולם המודרני. עיר מאפיינת את מאווי יוצריה, את צביון המדינה, את העם היושב בה ואת התרבות שהיא מייצגת. העיר נוטה לשמר אירועים היסטוריים וסמלים מתקופות עברו, ויש לראותה גם כיצירה של דורות; על כן נמצא בה יסודות של שיאים, של התעלות, של שגרה ואף של פורענות. במובן זה דומה היא ללוח שנה, שבו רשומים הרבה ימי חול, אך כל יום שביעי בשבוע הוא שבת, ובכל כמה חודשים מצוין בו חג, מועד או יום זיכרון.

העיר כיצירת אנוש מתקיימת על כלכלה, על פעילות, על ניצול משאבים ועל השאיפה להתפתח ולהתקדם. יש שהיא קופאת על שמריה ומתנוונת כאשר סביבתה אינה מסבירה לה פנים, ויש שהיא משתפרת בהדרגה, משקמת את חלקיה ומגייעה לשגשוג. כאדם כן העיר, היא שונה מזולתה באופיה, בעברה ובהווה שלה. לכל עיר התווים שלה, וכשם שירושלים אינה תל-אביב, ופריס אינה לונדון, כן אין לחפש מכנה משותף של ייחודיות היסטורית ותרבותית בין ערים.

המבט אל העיר הוא בדרך-כלל מהנה, למרות שלפעמים נדמה שהערים דומות אלה לאלה. זאת משום שהן מהוות עצמים גדולים מאוד במרחב, וחוינו אינם מסוגלים לקלטם בבת-אחת. קל לנו יותר להתייחס אל קטעים ממנה, ולפיהם ליצור לנו את הדימוי העירוני. לרוב, יש לתושב העיר רשמים מחלקים מסוימים של עירו, ואלו הן האסוציאציות הטבועות עמוק בזיכרונו. בהתייחסותנו אל העיר אנו נוטים לעתים "לבקר" אותה משום הלכלוך שבה, העשן, הפיח, צפיפות כלי הרכב, וכל המטרדים האחרים. אך יש גם לזכור, שמעטים הם האנשים היודעים כיצד לבנות עיר, לתכננה, לייפותה ולהפכה למקום שנעים לחיות בו.

העיר היא בעצם קונפליגורציה הקיימת על גבי קרקע, שיש לה רקע היסטורי. יש בה יצירה והתהוות, אך גם פוטנציאל גדול להמשך ולצמיחה; זה מה שמניע את האדם לבנותה ולשכללה, שכן אף פעם אינה עיר מושלמת וגמורה. יש בה חומר, אנשים וקרקע, וניתן, עם חזון ומעוף, לעצב בהתמדה את צורתה, תוך מחשבה ותכנון.

על אף שהעיר הנה הישג טכנולוגי, חברתי, כלכלי ותרבותי מרשים, היא יוצרת בעיות אין-ספור בשימושי הקרקע שבתוכה ובסביבותיה, בעיות שלא תמיד נמצא להן פתרון יעיל; מה גם שאין ביכולתה לתת מענה לכל השינויים המהירים המתרחשים בחברה המודרנית. כך, לעתים העיר אף נתפסת כגולם שקם על יוצרו. אם בעבר ההיסטורי העיר הייתה יותר סטטית ושוקטת על שמריה,

הרי במאה הנוכחית היא נתונה ללחץ של עיור, המתבטא במעבר של האוכלוסייה מחיי חקלאות וכפר לחיי עיר, ולהפך.

כיצד מתמודדת העיר עם כל התופעות האלה המתרחשות בה, והאם היא בנויה כך שתוכל לענות על צורכי שימושי הקרקע של מאות אלפי בני אדם – במגורים, בתעסוקה, בתחבורה, בשירותים השונים, ולהבטיח, עם זאת, את רווחת חייהם? נעמוד להלן על כמה ממאפייניה של העיר ושל אופן התהוותה, ועל הדרכים שבהן היא מתמודדת בבעיות בינויה מול הקרקע ושימושיה.

מה קובע את גודלן של הערים?

מבט אל תפרוסת ערים של מדינה מגלה, שבכל מרחב מיושב קיימות ערים בעלות גודל שונה. נמצא בו ערים גדולות מאוד וערים גדולות פחות, ערים בינוניות וערים קטנות. ניתן גם להבחין בכך, שככל שהערים גדולות יותר באוכלוסייתן ובשטחן, כן מועט מספרן, בעוד שמספר הערים הקטנות רב יותר. ככל מדינה יש עיר גדולה אחת הכוללת בחשיבותה, אשר משמשת, לרוב, גם כעיר בירה. בין העיר הגדולה ביותר במדינה לבין העיר הקטנה ביותר קיימות ערים בעלות גודל שונה, כאשר כל אחת מהן זקוקה לקרקע לשם התרחבות ופיתוח. האם סדרי הגודל של הערים הנם דבר מקרי או כפוי?

קיים יחס תפקודי במספר הערים במדינה ובגודלן. מספר מסוים של ערים קטנות מחייב הימצאותן של מספר ערים בגודל בינוני, ואלה מחייבות מציאותן של כמה ערים גדולות יותר במדרג. כל זאת, משום שהזדקקות האוכלוסייה לשירותים ברמות שונות מחייבת פנייה אל ערים מסדר גודל שונה, שכן אותם שירותים יכולים להתפתח מבחינה כלכלית רק בערים בנות גודל מסוים. לפיכך, התלות התפקודית מחייבת הדריות ויחסי גומלין בין הערים, כמו גם יחס מרחבי ביניהן; כלומר, כל עיר בעלת גודל מסוים נזדקקת לשם קיומה העצמי למרחק מינימלי מעיר סמוכה בעלת גודל דומה ולשטחי קרקע פתוחים, או למרחק מסוים, שונה, מעיר שגדולה ממנה. במילים אחרות: העיר הקטנה יכולה להימצא במרחק קטן בלבד מן הכפרים המקיפים אותה; העיר הבינונית עשויה להימצא במרחק גדול יותר מרוב הכפרים, כי תושבי הכפר זקוקים לה לעתים רחוקות יותר, ולא לצורכי היום-יום; ואילו לעיר הגדולה או למטרופולין – היישובים הנמוכים בדרג נזקקים לעתים רחוקות יותר. לפיכך, כאמור, מרובות הן הערים הקטנות במדינה ומעטות הערים הגדולות, ואלו פזורות במרחב על-פי גודלן ותפקודיהן ובמרחקים גאוגרפיים סבירים המונעים תחרות כלכלית ביניהן. מספר הערים בכל מרחב נובע מפוטנציאל השטח והקרקע שבהם ניתן להשתמש לצורכי בניין ערים ומכוח ההזדקקות הכלכלית למרחב על-ידי האוכלוסייה.

מדוע העיר מושכת אליה אוכלוסייה?

כרוב הערים מתגוררת אוכלוסייה מגוונת. הערים משמשות מוקדי משיכה למהגרים מקרוב ומרחוק ויצורות, מעצם גודלן, מקומות עבודה ומקלט לאלה שמגיעים אליהן. בגלל השוני הרמוגרפי של

האוכלוסייה היושבת בהן ועקב המבנה הכלכלי שלהן, הערים מציעות גם אפשרויות תעסוקה מגוונות. הקבלנים מבקשים פועלים, התעשייה דורשת עובדים מיומנים וענפי המסחר מחפשים עובדים בעלי כישורים שונים. לאלה היושבים בעיר או המהגרים אליה, מקנה העיר מסגרת חיים ומידה רבה של ביטחון.

רוב האוכלוסייה בערים אינה, בדרך-כלל, ילידת המקום. התחלופה שלה כה רבה, עד כי רק חלק מועט ממנה מורכב מילידי העיר החיים בה כל העת. האוכלוסייה העירונית שונה מבחינות רבות – חברתיות, דתיות, גזעיות ולאומיות, והיא הרבה יותר הטרוגנית מזו שבכפר. גם העולים הרבים שהגיעו לישראל אחרי הקמת המדינה התרכזו בעיקר בשלוש הערים הגדולות: תל-אביב, ירושלים וחיפה, וכן בעיירות הפיתוח החדשות אשר הוקמו במיוחד לשם קליטת עלייה זו. רק חלק קטן יחסית מן העולים פנו אל המגזר הכפרי. המהגרים אל העיר מנסים לגוון בה את סיכוייהם למציאת פרנסה ולהגדיל את אפשרויות התעסוקה שלהם על-מנת להתבסס. העיר מהווה, לפיכך, מוקד משיכה לאוכלוסייה ומשום כך גם נידונה לגידול מתמיד על חשבון הקרקע המצויה בה ובסביבותיה. אולם גידול זה נובע מבסיסה הכלכלי של העיר. ערים מתקיימות עם מספר רב של פעילויות כלכליות וחברתיות שדורשות ריכוז של אוכלוסייה, מתקנים, מבנים ומכונות, וכל זאת בתוך פוטנציאל קרקע שהוא מצומצם יחסית. פעילות זו נעשית בתוך מרחב בעל צביון אורבני, המאופיין על-ידי ייצור תעסוקה לשם קיום. עם השינויים ההיסטוריים שחלו במבנה העיר ובתפקודיה במעבר מעיסוק חקלאי לעיסוק תעשייתי מתקדם, ועם הרחבת מגזר השירותים, העיר המודרנית פיתחה מגוון רחב של תעסוקות. ריבוי ענפי התעסוקה והתחלקותם למגזרים שונים גרמו לפיזור מרחבי של כוח העבודה שבה. כל תפקוד עירוני מביא בעקבותיו את השירותים הרלוונטיים, עם בעלי המקצוע והצרכנים כאחד. ריבוי השירותים מעלה, עם זאת, את רמת המחיה בעיר, וכן את ריכוז-היתר של האוכלוסייה היוצרת אף תנודה פנימית בתוככי העיר; תנודה הנובעת משינויים במקומות המגורים של התושבים, משינויים ביעודי הקרקע ומהגידול המתמיד של שטח העיר. אם בעבר הוגבל הגידול העירוני על-ידי חומה, דבר שהביא להצטופפות-יתר של אוכלוסייה, הרי כיום הלחץ הדמוגרפי משתחרר על-ידי התפרסות הבינוי על פני הסביבה החקלאית והמרחב הסובב את העיר. תופעה זו עשויה להיראות ממבט ראשון כתופעה ספונטנית, ואולי אף אנרכית, המתרחשת לפי רצון מקרי של התושבים; אולם בדיקה מדויקת יותר מעלה, שיש חוקיות מסוימת בתהליכי התפשטותה של העיר, והיא אף מפתחת דגמים של התפרסות: יש שהיא מתפרסת מעגלים-מעגלים, סביב המרכז ההיסטורי; יש שהיא מתפרסת לאורך צירי תחבורה ראשיים בדגם כוכבי; ויש אף שהיא מתפרסת במערך של מוקדי-משנה. כל אלה משנים, כמובן, את מידת דרישותיה לקרקע.

העיר כצרכנית של קרקע

הבעיה העיקרית בהתפשטותה של עיר היא, כאמור, הזדקקותה המתמדת לשטחי בנייה חדשים. לא רק המגורים, כי אם גם התעשייה דורשת שטחים רבים אשר אינם נמצא במרכז הערים הוותיקות. יש ערים חדשות שהפכו לערים תעשייתיות רק משום שהשכילו להציע שטחים נרחבים לתעשייה, במחירים זולים, וכך משכו אליהן מפעלים מכל הסביבה. ערים קטנות ובינוניות מסוגלות להציע

תנאים טובים לתעשיות, כי יש להן שטחים חקלאיים נרחבים שניתן לעשות בהם שימוש. הגלישה של אוכלוסייה ושל תעשייה אל ערים כאלה, נובעת, מאוחר יותר, מקיומם של מפעלי תעשייה חדשים, המביאים לגידול הערים, להרחבת תחומיהן ולניצול קרקע חקלאית פוטנציאלית לבינוי.

הקרקע הנדרשת למגורים, לתעשייה ולכל השימושים האחרים גם יקרה מאוד. מסתבר, שאין כמעט גבול למחירי הקרקע במקומות נדרשים ומבוקשים. מחירי הקרקע נקבעים לא רק בהתאם לביקוש, אלא גם כתוצאה מספקולציה. לא אחת משבשים מחירי הקרקע את כוונות הבינוי העירוני. כתנאי ספקולציה, ובהיעדר משאבים לרכישת קרקעות בעבור ייעודן המקורי, נאלצים שימושי הקרקע לעבור לעתים למקומות אחרים בעיר, מקומות אשר לא נועדו לכך מלכתחילה. בהקצאת קרקע לפיתוח עירוני יש גם להביא בחשבון את הבעלות על הקרקע. כאשר בעלי קרקע מסרבים מסיבה כלשהי למכרה, נאלץ הפיתוח לעבור למקום אחר. שם הוא מהווה גורם המשפיע על מחירי הקרקע, שעה ששינויים גדולים אלה במחירי הקרקע היו בלתי צפויים. לפיכך, תכנון עירוני טוב מחייב, שכדבבד עם הכנת תכנית עיר יש לדאוג להכנת האמצעים החוקתיים כדי שניתן יהיה לרכוש קרקע, וזאת כדי להבטיח את השימושים העירוניים שלהם העיר זקוקה. מחירי קרקע גבוהים וספקולטיויים הם מאובי הפיתוח העירוני.

הרצון של אנשים לחיות בעיר ולעבוד בה מצד אחד, ויוקר הקרקעות והמבנים למגורים מצד שני, מביאים גם להיווצרותם של אזורים נחשלים ומשכנות עוני. חלקים מסוימים של עיר מתאפיינים באזורי מגורים הנמצאים מתחת לרמה סבירה. כשם שיש בכל עיר בנייה חדשה, חידוש ומודרניזציה, כן מתרחשת התבלות של מבנים ונוצרות שכונות בעלות איכות חיים ירודה. שכונות אלו מהוות כמעט חלק בלתי נפרד מכל עיר, וגם בהן חלות תמורות בתפקודים, באוכלוסייה, וכמובן גם בשימושי הקרקע. הפער הקיים בין צורכי התושבים לבין מצבם הכלכלי וערכם של המבנים שבהם הם מתגוררים, מביא לתגובות שונות מצדם המשפיעות על ערך הקרקע שבסביבתם, כתוצאה מן המגמה להשלים את החסר. הדבר בולט במיוחד באוכלוסייה שבה שיעור המשפחות מרובות הילדים הוא גבוה, או באוכלוסיות המורכבות ממשפחות מורחבות ומבתי-אב, ההופכות את שימושי הקרקע לבלתי מתוכננים.

התחבורה כעורך חיים בעיר מודרנית

כלי הרכב בעיר מהווים בעיה גאוגרפית-מרחבית ממדרגה ראשונה, בין אם הם ניידים ובין אם הם ניידים. כלי הרכב נעים משום שתושבי העיר מעוניינים בפעילות מסוימת, שכדאי או רצוי לעשותה באמצעי זה. האינטנסיביות של תנועת כלי הרכב ורשת התחבורה הנן פונקציה של הפעילות הכלכלית והחברתית, ולכן רק מובן הדבר שדווקא בערים מתרחשת תנועה רבה. באותם מקומות שבהם אין פעילות כלכלית או חברתית רבה, גם לא תיווצר תנועה רבה של כלי רכב.

האוכלוסייה היא היוצרת את התנועה. האנשים הם שקובעים מהם שימושי הקרקע בעיר שיהפכו לעורקי תחבורה; הם הדורשים הסעה לשם ביצוע פעילויות שונות, ובעקבות צורכי חייהם גם יוצרים תנועה. בכל עיר ישנם אזורים היוצרים תנועה ואזורים המושכים תנועה. מה מניע ומה מושך

תנועה בתוך העיר? את היווצרות התנועה בעיר ניתן לראות על בסיס של מרחק הנסיעה אל הגורם המושך אותה ועל בסיס שכיחות הנסיעות, ואלה תלויים במידת האטרקטיביות של יעד הנסיעה. יכולה להיות מטרה אחת לנסיעה ויכולה זו להיות גם נסיעה רב-תכליתית. נסיעה למטרה בודדת יוצרת מרחק נסיעה קצר; נסיעה רב-תכליתית מגדילה את מרחק הנסיעה. גודל המרכז הרב-תכליתי אינו גורם בלבד היוצר את שכיחות התנועה אליו; גם למיקומו הגאוגרפי יש חלק בדבר.

שטחי הקרקע והאזורים השונים בעיר המשפיעים על היווצרות התנועה הם המגורים, המסחר והתעשייה. האזור המסחרי הוא יוצר התנועה הגדול ביותר, ואחריו בא אזור התעשייה כמוקד לתעסוקה. יוצרי תנועה חלשים יותר הם השטחים הפתוחים. התחבורה דורשת באופן מתמיד קרקע להרחבת כבישים, ואין עיר ולו גם המודרנית ביותר המסוגלת לענות על צורכי סלילת הכבישים בעבור צי הרכב של תושביה. פתרונות שונים ניתנו לכך: מעברים עיליים להולכי רגל, מעברים תת-קרקעיים, אמצעי הסעה המונית, שילוב בין חניונים לרכב פרטי לבין תחבורה ציבורית, אך בכל אלה אין, כאמור, כדי להקל על תנועת כלי הרכב בעיר, היוצרים לחץ מתמיד להקצאת קרקע לתחבורה.

צורות מודרניות של ההתהוות העירונית

מאז המהפכה התעשייתית והפיתוח הטכנולוגי, הערים ממשיכות לגדול בלי הרף ובקצב מואץ למדי. גידולן הפיסי של הערים אפשרי כל עוד נמצא להן קרקע פתוחה לכך. ההפרדה בין מקום המגורים למקום העבודה והשימוש הרב בכלי-רכב לשם יוממות, הרחיקו את המגורים ממקום התעסוקה הרבה יותר מכפי שהיה הדבר בעבר. כך נוצרו מסביב לערים הקיימות אזורים עירוניים חדשים בצורת פרברים, שגרמו, לא-אחת, להפיכתה של קרקע חקלאית לשימושים עירוניים.

אם המאה התשע-עשרה התאפיינה בגידול מרוכז של ערים ובהתגבשותן בכינוי וכשימושי קרקע, הרי שהמאה העשרים מתאפיינת בעיקר בתופעת הפרבריות. תהליך זה מלמד, שבכל גידול עירוני של עיר – הפריפריה גדלה בקצב מהיר יותר, שהוא פי שלושה עד ארבעה מאשר מרכז העיר או החלק העתיק שבה. אם בעבר הפרברים נתהוו בקרבה יתרה לערים ובמינימום של בזבז קרקע חקלאית, הרי כיום הבינוי הפרברי התרחב מאוד, ביצרו מעגל מעובה של בניינים, מתקנים ושימושי קרקע חדשים מסביב לעיר, או מעין טבעת מרוכזת אשר בה ניתן למצוא צורות יישוב בדרגות שונות של התפתחות עירונית, דבר שלא היה בעבר. יש שהפרברים פזורים מסביב לעיר, ויש שהם נוטים להתרכז סמוך לצמתים או לעורקי תחבורה שמחוץ לעיר; יש שהם צומחים מתוך כפרים קטנים, ויש אף שהם מתפתחים באופן ספונטני; אולם בכל המקרים יש דרישה רבה לקרקע.

צורה אחרת של התפרסות עירונית היא אגד הערים. המדובר הוא בהתפשטות המהירה של עיר, עד כי בזחילתה מגיעה היא אל שערי רעותה, וזאת על אף שכבר נתהוו פרברים משני הכיוונים גם יחד והפכו למקשה עירונית אחת. על-מנת שעיר תשמור על ייחודה ולא תתמזג עם עיר אחרת, דרוש לה מרווח של כ-20-30 ק"מ לפחות. כתוצאה מן ההתפשטות הרב-כיוונית של עיר אשר עשויה להתמזג עם סביבותיה, כולל פרברים מסוגים שונים ואף כפרים, מקבלים את אגד הערים או

הקונורבציה. אגד ערים, שהנו צירוף של כמה ערים גדולות, קיים כבר בתל-אביב, וכולל בתוכו את חמש הערים האלה: רמת-גן, בני-ברק, גבעתיים, חולון ובת-ים, וזאת מלבד העיר תל-אביב עצמה. גם חיפה החלה לפתח אגד ערים משלה המשתרע מעכו בצפון ועד לטירת הכרמל בדרום.

כאשר עיר מתרחבת על פני המרחב, היא לא רק יוצרת אגד ערים על-ידי הטמעת יישובים נוספים, ולא רק שהיא מעיירת את סביבתה, אלא שהיא גם גורמת לכך שייוצרו מרכזי מגורים חדשים או ערי-בת. ערי-הבת מעככות במידה מסוימת את היוממות ואת ההגירה אל הערים הגדולות – זאת במידה שהן בנויות ומתוכננות כהלכה ויכולות לספק רמה נאותה של שירותים לאוכלוסייה; אך יחד עם זאת הן גם צורכות קרקע רבה.

העיר הגדולה והמודרנית היא תוצר של כל ההתפתחויות שתוארו לעיל. עיר כזו לובשת גם צורה של מטרופולין ואינה דומה יותר לעיר המסורתית. מדובר כאן על עיר-ענק אשר חורגת מן המקובל במסגרת של גבולות מוניציפליים רגילים או אף של אגד ערים. ברור שהתפתחות עירונית בממדים כאלה היא תופעה יוצאת דופן בתולדות האנושות. במקרים רבים אנו מתייחסים עדיין אל תופעה זו על-פי מושגים של "עיר" לעומת "עורף", או עיר לעומת פרבר, בשעה שהמטרופולין היא תופעה מודרנית ורחוקה מאוד מן התופעות הקלאסיות של תהליכי העיור הידועים. ההתפרסות הרבה של המגורים במטרופולין דורשת אף היא קרקע רבה, המהווה בעיה קשה לפתרון.

שינויים רבים חלו בערי המטרופולין מאז ראשית המאה הנוכחית. התפתחויות טכנולוגיות בתחום התחבורה הרסו את המבנה הקלאסי העירוני. אמצעי התקשורת אף פירקו את המבנה הכפרי המגובש ויצרו צורות יישוב פזורות יותר. אם בעבר ההגירה הייתה צנטרלית – מן הסביבה אל המרכז, או מן הכפר אל העיר, הרי כיום גוברת הדצנטרליזציה. יחסי הגומלין בין שתי תנועות אלה יוצרים את המבנה המטרופוליני, שאינו יותר עיר במובן המקובל. ניתוח התנודה הפנימית בתוך ערי המטרופולין מראה חוקיות מסוימת. התנודה היא בשינוי מקום מגורי האוכלוסייה בין אזורים שונים. המרכז הולך ומאבד מאוכלוסייתו בשעה שהפריפריה הולכת וגדלה. במשך הזמן מתאזן שיפוע הצפיפות בין האזורים ומתמתן בין המרכז לפריפריה; אך גלים נוספים של אכלוס מתחילים אז בחלקים החיצוניים יותר של המטרופולין. לעומת האיזון בצפיפות האוכלוסייה, המתרחש במשך הזמן בשוליים, מופיע במרכז העסקים הראשי ריכוז של משרדים, תנויות ועסקים, ויש פחות ופחות דיירי קבע.

אשר לעתידה של המטרופולין ניתן לומר, שהדינמיקה של גידולה תימשך, אם כי בקצבים שונים. הפרברים וערי-הבת שבשולי המטרופולין ימשיכו להתפתח ולהאיץ את גידולה. התחזיות לגבי סוף המאה הנוכחית וראשית המאה הבאה מביאות בחשבון אזורים מטרופוליטניים נוספים, שישתרעו אף על חלקי מדינה ויבשת.

לסיכום נוכל לומר, כי רבות ומגוונות הן צורות העיר המודרנית ודרכי השפעתה על הקרקע. היא מבטאת את מאבקו של האדם לעיצוב דמותה ותפקודה של העיר אשר אותם יצר כמו ידיו. יש הרואים בה עדיין יצירת פאר של האנושות על אף תחלואיה, ויש הסולדים ממנה וחוזרים אל

הכפר או אל הפרכר העירוני-למחצה. בכל המקרים האלה, הקרקע כיצירת הטבע נופלת קרבן לעיר כיצירת האדם.

גבול ישראל-סוריה – מדוע לא הוסר?

ארנון סופר וטל יערוויזל

תקציר

מאמר זה עוסק בשאלה: האם נותרו שרידים מן הגבול הישראלי-סורי, אשר הוסר, לכאורה, ביוני 1967.

עצם הגדרת המושג "גבול סורי-ישראלי" שנויה במחלוקת. ישראל הכירה בגבול הבין-לאומי; לא כך סוריה, שהכירה רק בגבול שהתקדם בהתמדה אל תוך ישראל, כתוצאה מעדיפותה הטופוגרפית על ישראל, כמעט לכל אורך גזרת הגבול.

מכיוון שאנו בודקים שרידי גבולות, בעיקר צבאיים, שנותרו בשטח – לא נתעניין בתוואי הקווי, אלא במערך הביצורים משני צדי הגבול. בצד הישראלי זהו מערך ביצורים דליל המתאים לתפיסת הביטחון של ישראל, שלא האמינה בהתבצרות נייתת (לפחות לא עד 1967). בצד הסורי מצוי מערך ביצורים מסיבי, משום שסוריה אימצה את תפיסת ההגנה הסובייטית שגרסה מערכי ביצורים המחפים האחד על השני, עד לעומק הגזרה.

באמצעות עבודת שדה ובאמצעות צילומי אוויר מן השנים 1967 ו-1994, נכחנו לאורך הגבול עשר תחנות המאפיינות את כל סוגי הטופוגרפיה, הצומת והתנאים האחרים המופיעים לאורך הקו. המסקנה העולה מן הבדיקה היא, כי כל האלמנטים שהיו לאורך קו הגבול בערב מלחמת ששת הימים נותרו, פחות או יותר, במקומם. לא נעשתה שום פעולה יסודית לטשטוש הגבול ולמחיקת האלמנטים שהיו בו.

מחברי מאמר זה מנסים לעמוד על הסיבות לכך: אחת הסיבות העיקריות היא הכרזתן של שמורות טבע וגנים לאורך תוואי הגבול, באזור המשופע בפלגי מים ובצומח טבעי עשיר. סיבה נוספת היא השימוש המשני שנעשה בכבישי הפטרולים. גם בישראל, כמו במקומות אחרים בעולם, הגבול מצוי בשולי התודעה הלאומית והאזורית.

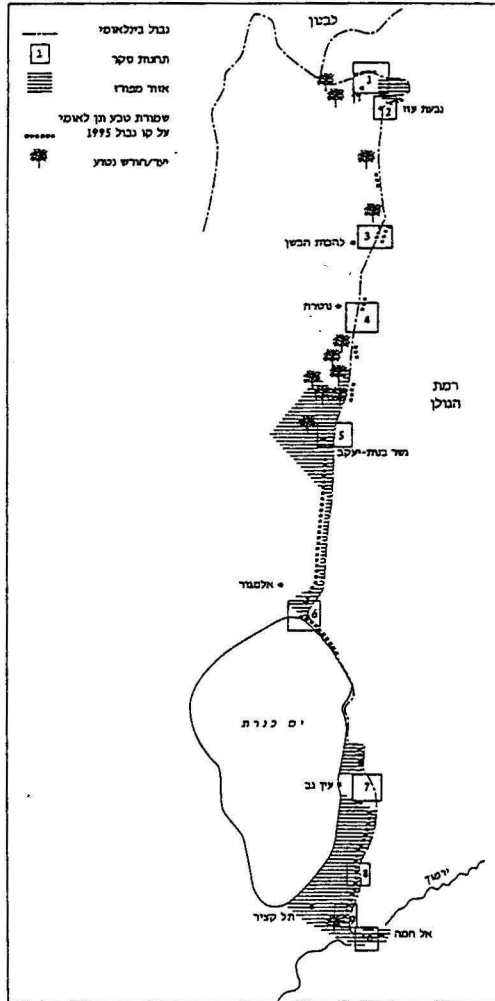
מחברי המאמר מציעים למוסדות המתאימים להזדרזו ולייער את שני צדי הגבול, בין אם ימשך הסטטוס הנוכחי שלו, ובין אם, במקרה של שלום סורי-ישראלי, יחזור לתפקד כגבול. היער משמש אמצעי יעיל לטשטוש גבולות ולהעלמת אלמנטים צבאיים בלתי אסתטיים. כך מצאנו בכמה גבולות שהוסרו בדור האחרון: בקו מג'ינו, בגבול הציכיי-גרמני, ובגבול שהפריד בין שתי הגרמניות.

רצוי וראוי כי הקרן הקימת לישראל, תזדרזו ותייער את אזור תוואי הגבול ברמת הגולן, משני צדדיו.

רקע^{1,2}

הגבול הישראלי-סורי חוזר לכותרות בעקבות שיחות השלום הגלויות והחשאיות בין ממשלות ישראל לבין סוריה (כתיווך אמריקאי צמוד).

מפה 1. גבול ישראל-סוריה: תחנות סחקה, שמורות טבע ונוגים לאטמים, חורש נמדע



- 1 יער-ויזל, ט' וסופר, א' (1995). "היעלמותם של אלמנטים גאוגרפיים בעקבות הסרת גבול, בהדגמה: 'הקו הירוק', קרקע, אפריל 1995.
- 2 סופר, א' ויער-ויזל, ט' (1996). גבולות שהוסרו: הדינמיקה להעלמותם מן הנוף, ירושלים: ממצאי מחקר שהוגשו למכון לחקר שימושי קרקע.

אחת מנקודות המחלוקת הקשות היא שאלת תוואי הגבול. על הפרק עומדים שלושה תוואי גבול:

א. הגבול הבין-לאומי

ב. קווי הפסקת האש שנחתמו ברודוס, ב-20.7.1949

ג. הגבול ערב מלחמת ששת הימים.

הגבול הבין-לאומי נקבע על-ידי המעצמות הגדולות – צרפת ובריטניה – בשני מהלכים: הראשון, ב-1916, בהסכם "סייקס-פיקו" (על שמם של דיפלומט בריטי ודיפלומט צרפתי), שבו נקבע כי כל צפונה של ארץ-ישראל, כולל מרבית הכינרת, ייכלל בשטח סוריה.³

המהלך השני נעשה ב-7.3.1923, לאחר מלחמת העולם הראשונה, שבה נכבש השטח מידי העות'מאנים, ובעקבותיה קיבלו צרפת ובריטניה את השליטה על האגן המזרחי של הים התיכון. שתי המדינות סיכמו ביניהן את התוואי המדויק של הגבול שעליו הסכימו עקרונית 7 שנים קודם לכן.⁴

ההסכם החדש והסופי בין שתי המעצמות אושר על-ידי חבר הלאומים ונתקבל גם על-ידי נציגי ההסתדרות הציונית שהיו נוכחים בחבר הלאומים (בכינוס זה נכח גם חיים ויצמן).

נקבע אז מפורשות, כי כל נהר הירדן יהיה בתחומי ארץ-ישראל (פלשתינה). בכל זאת, הבניאס נותר בידי סוריה, והחצבני נותר בידי לבנון וסוריה (בקטע שמצפון למפגש הגבולות סוריה-לבנון-ישראל, המצוי ליד כפר ברוך). סוכם כי: עמק החולה יהיה כולו בארץ-ישראל והגבול יעבור 200 מטר מן החוף המזרחי של האגם; הכינרת תהיה כולה בשטח ארץ-ישראל והגבול יעבור 10 מטרים מזרחה לקו המים; נהר הירדן, בקטע שבין החולה לכינרת, יהיה בשטח ארץ-ישראל והגבול יעבור 100 מטר מזרחית לקו המים (גשר בנות-יעקב, למשל, יהיה בשטח ארץ-ישראל); בין קורסי לבין נוקייב אשר בחוף הצפון-מזרחי של הכינרת יעבור הגבול 2 ק"מ מזרחה ויעלה על פסגת המצוק; משם ועד גשר אום-בוטמה שעל הירמוך, ממזרח לאל-תמה – יעבור הגבול מצפון לכביש (מפה 1).

בהסכם זה קיימות כמה נקודות בעייתיות:

* לנתונים הטופוגרפיים אין משמעות בימי שלום, אך בתקופת מלחמה, הצד הארץ-ישראלי נמצא בנחיתות קשה מאוד, 550 מ' מתחת לצד הסורי, עם קו גבול המצוי במרחק של 10-200 מטר מזרחה לכינרת ומזרחה לירדן ההררי.

* לא נקבע כיצד לפרש מרחק של 10 מטרים מן הכינרת: האם מדובר בכינרת במצב של שיא? כשפל? אולי כיום החתימה על ההסכם? או, שמא, מדובר בגבול נייד, על-פי גובה מי הכינרת בכל רגע נתון?

עד שנת 1948 שימש קו זה כגבול בין תחומי המנדט הצרפתי לתחומי המנדט הבריטי. פעולות מלחמה ראשונות הקשורות לקו זה פרצו בעת מלחמת העולם השנייה, כאשר בסוריה שלטו נציגי

3 כרטא, ספר רביעי, מפות 50, 51 ולאותו עניין ראה גם: ברזור, מ' (1988), גבולות ישראל, תל-אביב: יבנה.

4 ברזור, מ' (1988), שם.

ממשלת וישי, שנשלטה, למעשה, על-ידי גרמניה הנאצית. המתח הביא להקמת מערכת ביצורים הדדית שסימניה ניכרים עד היום ליד קיבוץ מעגן, ליד צומת הטנק, בדרך לכפר ע'גר, ובעלייה מאל-חמה לרמת הגולן. עם הקמת מדינת ישראל, ב-1948, פלש הצבא הסורי לשטחי ארץ-ישראל וכבש מספר ראשי-גשר: הראשון והגדול היה באזור משמר הירדן בכיוון למחניים; השני היה באזור תל-קציר של היום לעבר צמח; והשלישי, הקטן ביותר – באזור הבניאס-קיבוץ דן.

ניסיונות צה"ל להדוף את הסורים מארץ-ישראל מזרחה, מעבר לגבול הבין-לאומי – נכשלו. לאחר משא ומתן ארוך, ניאותה סוריה לסגת אל מעבר לגבולות ארץ-ישראל רק באופן חלקי. היא טענה לזכויות על הכינרת ועל אזור מצפון לכינרת שכלל את הירדן ההררי עד לגשר בנות-יעקב. לגבי השטחים המפורזים – שטחים בארץ-ישראל שהיו בידיה ושמהם נסוגה – היא תבעה להתייחס כשטחי הפקר ולא כשטחים ללא צבא (מפה 1). סוריה לא נסוגה לגבול הבין-לאומי ממש, אלא ניצלה את העובדה שהיה לה יתרון טופוגרפי במקומות מסוימים ובהם כרסמה בגבול הבין-לאומי (לדוגמה: היה עליה לסגת עד קרוב לקורסי, אך היא שלטה על מוצב נוקייב שהשקיף על קיבוץ עין-גב; היא הייתה צריכה להישאר במצוק העליון מעל תל-קציר, אך צבאה הגיע עד תאופיק התחתונה, כקילומטר אחד מקיבוץ תל-קציר).

מאז, ועד לפרוץ מלחמת ששת הימים, סוריה הוסיפה להתקדם בנקודות שונות של הגבול וכרסמה גם בקווי הסכמי הפסקת האש, שנחתמו ברודוס ב-20.7.1949. בשנת 1951 סיפחה לעצמה סוריה את אזור אל-חמה, לאחר שמארב שלה הרג שבעה מחיילי סיור של צה"ל שנע בכיוון לאל-חמה כדי לקבוע עובדות בשטח. באותה שנה חדר צבא סורי לתוך ישראל והשתלט על תל-אל-מוטילה שברמת כורדים, ורק לאחר ארבעה ימי לחימה נהדף משם על-ידי צה"ל. מאז נמשכו, ללא הרף, תקריות עם הסורים.⁵ ישראל נלחמה, בין היתר, בניסיונות שנעשו בשנת 1953 להפריע בייבוש החולה⁶ ובמזימה סורית לייבש חלק ממקורות הירדן (קרבות אלה התנהלו בין השנים 1963-1966 וזכו לכינוי "קרבות המים"). סוריה גרמה לתקריות על זכויות המים בכינרת, על חריש באזורים הסמוכים לגבול והפגיזה יישובים אזרחיים.⁷ תקריות אלה נמשכו עד למלחמת ששת הימים.

ב-10.6.1967 כבש צה"ל את רמת הגולן, וכך פסק קטע גבול זה לשמש גבול בין-לאומי.

בשנת 1981 הודיעה מדינת ישראל על סיפוח רמת הגולן ובעקבות החלטה זו נעשו כל הפעולות הדרושות על-מנת לתת לרמת הגולן צביון של חלק אינטגרלי ממדינת ישראל.

האם כך גם בקו הגבול?

- 5 אטלס כרטא (1980). לתולדות מדינת ישראל, עשור שני, משרד הבטחון, ולאוחו עניין ראה גם: אטלס כרטא (1983). לתולדות מדינת ישראל, עשור שלישי, משרד הבטחון וגם: גולן, ש' (1983). "במאבק על מי הירדן", אצל א' שמואלי וחבריו: ארצות הגליל, משרד הבטחון, עמ' 853-862.
- 6 רבינוביץ, א' (1983). "המאבק על מי הירדן כמרכיב בסכסוך הערבי-ישראלי", אצל א' שמואלי וחבריו: ארצות הגליל, משרד הבטחון, עמ' 863-868. ולאוחו עניין ראה גם: סופר, א' (1992). נהרות של אש, תל-אביב: עם-עובד.
- 7 אטלס כרטא (1983). שם ולאוחו עניין ראה גם: אטלס כרטא (1990).

בשנים 1991-1995, עם תחילת המשא ומתן לשלום בין ישראל למדינות ערב, התנהל גם משא ומתן בין ישראל לסוריה. מן הידיעות המועטות שדלפו לעיתונות, ניתן היה להבין כי ישראל הביעה נכונותה לחזור לגבול הבין-לאומי כגבול השלום בינה לבין סוריה. משמעות הדבר היא כי ייתכן שגבול זה יחזור לתפקידו, בנתוני יסוד גאופוליטיים שונים מאלה ששררו לפני 1967.

מתעוררת עתה השאלה – האם אפשרות כזו מחייבת נקיטת יזמה ישראלית לגבי "משארי הגבול" הזה?

"משאר גבול" נקרא בלשון הגאוגרפים Relict Border ובנושא זה – ראה מאמר קודם של המחברים בקרקע מאפריל 1995, בדבר היעלמותם של אלמנטים גאוגרפיים בעקבות הסרת הקו הירוק.

מתוך הרקע, ברור שקו הגבול שאותו אנו מחפשים, איננו דבר מוגדר במפה, הניתן לכדיקה ברצף של שנים. מדובר כאן ב"אזור גבול נזיל". אין אנו עוסקים בגבול הבין-לאומי וגם לא בגבול הפסקת הלחימה ערב החתימה על הסכם הפסקת האש ב-1949. עבודה זו בודקת את קו הביצורים הישראלי, וממולו את קו העמדות והביצורים הסוריים כפי שהתייצבו בהדרגה עד פרץ מלחמת ששת הימים (ב-1967.4.6).

הנתונים הטופוגרפיים של קו הגבול קבעו עליונות סורית, כמעט מוחלטת, לכל אורך הגבול. אלה גם קבעו את אופי הביצורים שהיו בקו הגבול ואת הצלקות שהותירו שני הצבאות בנוף. כפי שניווכח – עיקר הביצורים בוצעו על-ידי הסורים.

הגבול ערב הסרתו

מערך ההגנה הישראלי

על ישראל נאסר להקים ביצורים באזורים המפורזים וגם לא היה היגיון בביצור גבול המצוי 500-550 מטר מתחת ליריב. ביישובים ובדרכים לאורך קו הגבול נבנו מקלטות ומחסות בלבד.

המקום היחידי שבו היו עמדות חפורות ודרך שהובילה אליהן היה בסוסיתא, וזאת בשל גובהה ובשל העובדה שלא הייתה בבחינת שטח מפורז (משום שנמצאה בריבונות ישראלית בכל תקופת מלחמת השחרור).

גם בתוואי הגבול לאורך הכינרת לא היו ביצורים ישראליים, משום שצה"ל לא יכול היה להגן על רצועה ברוחב של 10 מטרים.

בגזרה השלישית, בין שפך הירדן לבין גשר בנות-יעקב, אי-אפשר היה לבצר את קו הגבול עצמו – קו הנהר – בשל היות השטח אזור מפורז. רק לאורך המדרון העליון היו מספר עמדות. מצב זה גם התיישב עם התפיסה, כי צה"ל אמור להיות צבא נייד והתקפי ולא צבא ניית.

בגזרה הרביעית, בין גשר בנות-יעקב לבין תל-עזויאת, שוב הייתה עדיפות טופוגרפית כרורה לסורים. האסטרטגיה שננקטה על-ידי צה"ל הייתה לממש את הריבונות באמצעות פטרולים שנעו

תכופות על כבישי פטרולים. כדי לתת תחושה טובה לחיילים ולמנוע את איתורם הנקודתי על הכביש, ניטעו עצים משני צדי הקו, בקטעים ארוכים שלו. צה"ל מיקש פה ושם, בנה מחסות ומקלטים וגם מספר קטן של עמדות.

בגזרה החמישית, בעיקר בתל דן ובסביבתו, מול תל-נוחזיילה, באתר שהגן על מעיין הדן ומול תל-עזזיאת — נבנו מספר עמדות מבוזרות.

נוכל לסכם ולומר, כי צה"ל לא האמין במבצרים נייחים ולכן לא נמצאו כאלה בצד הישראלי. האלמנט המרכזי של קו הגבול הישראלי היו כבישי הפטרולים שבצדם הרבה נטיעות. אל האלמנט הזה נוספו מספר עמדות תצפית ורק במקומות בודדים הוצבו עמדות ירי (בסוסיאת, מול תל-עזזיאת, מול גשר בנות-יעקב ובתל דן).

המערך הסורי (מפה 2)

מערך זה מבוסס על תפיסת הגנה סובייטית, שגרסה סיוע ארטילרי רב וחיפוי מְרְבֵי של כל עמדה על יתר חברותיה ובמיוחד חיפוי מן העורף על העמדות הקדמיות. על-פי תפיסה זו — מי שירצה לכבוש את תל-עזזיאת יצטרך, באותו הזמן, לכבוש גם שלוש-ארבע עמדות אחוריות (בורג בביל, תל-פחר, זעורה ופיק) שאם לא כן — הארטילריה שבעמדות האחוריות עלולה לכתוש את המסתערים, המצויים בנחיתות טופוגרפית. על-פי תפיסה זו, כיבוש אל-עוקדה (שבין כפר סולד לשמיר) חייב כיבוש מקביל של צי-א-דיב ושל גרב-אל-מיס. כיבוש תל-הלאל ודרדרה חייב את כיבוש גלבינה ודבורה.

התוצאה בשטח הייתה, שכל רמת הגולן הפכה, בעצם, למערך מבוצר בקנה מידה של מלחמת העולם השנייה באירופה, ואולי אף יותר מזה.

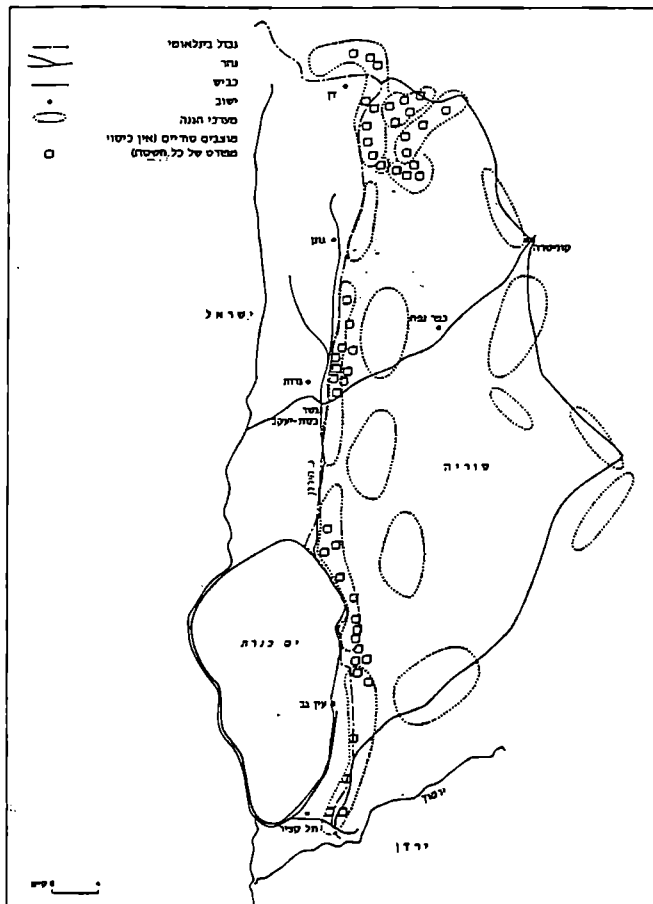
ערב המלחמה היו ברמת הגולן אלפי עמדות של חי"ר, שריון וארטילריה. היו מחסני תחמושת גדולים מאוד, כבישי פטרולים, כבישים רגילים, מחנות צבא לרוב ושדות מוקשים. העמדות היו מבוטנות ברובן בעובי רב במטרה להגן מפני התקפות אוויר ומצוידות היו בארטילריה כבדה ביותר.

הצבא הסורי לא התחשב ביתרון הטופוגרפי שהיה לו ולא לקח כל סיכון. מערך הביצורים שלו התחיל באל-חמה בדרום והסתיים בחצבני בצפון (ראה מפה 2). מערך הביצורים השני עבר כטור מתמשך מפיק בדרום, דרך אזור נפח וזעורה ופיק בצפון. נוסף על שני המערכים הללו — היו מערכי הגנה גם בעומק רמת הגולן באזור קוניטרה ועד בואך לדמשק.

בגזרה הדרומית, מול המצוק, נמצאו עמדות ביצורים מבוטנות: 12 בחופי הכינרת וכן מול הירדן ההררי, שהסיכוי שיעברו בו היה קטן מאוד. האזור המצוי מול גשר בנות-יעקב וצפונית לו, היה המקום המתאים לפריצה אל תוך רמת הגולן ועל-כן הביצורים שם הגיעו לשיא צפיפותם ועוצמתם: שדות מוקשים, עמדות מבוטנות עם עשרות ומאות חפירות המקשרות בין העמדות. העמדות היו בנויות טורים-טורים, מן הגבול וכלפי מזרח, כשעמדה אחת מחפה על חברתה. בסך הכול מדובר במערך מבוצר של בית המכס העליון, גלבינה (שם יש כ-1.5 ק"מ של ביצורים), מוצבי דרדרה, מוצבי תל-הלאל ועמדות דרבשיה זיתנו — מערך ביצורים גדול לאורך 3 קילומטרים וברוחב של

קילומטר אחד מול הגבול, כשהוא מגובה מאחור בעמדות ושרות מוקשים לרוב. בכל הגזרה הזו המוקשים חודרים אל מעבר לגבול הבין-לאומי — אל תוך ישראל.

מפה 2: מערך הביצורים הסורי בגבול ישראל-סוריה ערב מלחמת ששת הימים



צפונה יותר, בין נחל מחמל לבין נחל עורבים, לסורים יתרון טופוגרפי מוחלט ועל-כן מערך הביצורים דליל יותר.

בגזרה שבאזור המצוי מעוקדה וצפונה היה חשש לחדירה ישראלית (כפי שאמנם קרה ב-1967), ועל-כן קיימים שם מערכי ביצורים של עוקדה-מעמוש-תל-עזויאת-בניאל-תל-חמרה ועד נוחיילה. כל המרחב הזה מוגן בשדות מוקשים כלפי ישראל ובמערך עמדות מחפות ממזרח על הקצה העליון

של הרמה. סימן ההיכר למערך הביצורים באזור זה היו חורשות האקליפטוסים שהצבא הסורי נטע, כנראה במטרה להצל על היושבים בעמדות הללו כימי הקיץ הלוהטים של רמת הגולן הבזלתית.

מה נותר מן הקו ב־1995?

כדי להשיב על שאלה זו נערך באביב 1995 סקר ב־10 תחנות לאורך הקו. צילומי אוויר מ־1967 ומ־1994 שימשו כלי־עזר נוסף שאפשר להעריך את השינויים שחלו. לגבי מספר נושאים נערכו ריאיונות עם מקבלי ההחלטות. בחירת התחנות נעשתה כך שהן תייצגנה שימושי קרקע שונים: שטח פתוח, מיוער, מיושב, טופוגרפיה מתונה, מצוקית, ערוצית, ביצתית וכו' (מפה 1) (בנספח ימצא הקורא, כדוגמה, תיאור מפורט של 2 מתוך 10 התחנות).

ב־1981 הודיעה ממשלת ישראל על סיפוח רשמי של רמת הגולן למדינת ישראל והחילה את החוק הישראלי על תושבי רמת הגולן. כבר קודם לכך חזרו ממשלות ישראל והודיעו – כי הן אינן מוותרות על רמת הגולן; בעניין זה היה קונצנזוס לאומי־יהודי. יתרה מזו, מאז 1967 כל ממשלות ישראל טיפחו את רמת הגולן, בנו בה יישובים, אזורי תעשייה, נטעו בה יערות (דבר שלא נעשה בגדה המערבית), סללו בה דרכים רבות ופיתחו ענפי תיירות מגוונים. כל זאת, ללא קשר להשקעות האדירות שהשקיע צה"ל ברמת הגולן, מתוך שיקולים ביטחוניים.

לכאורה, הוכשרו כל התנאים להיעלמותו של קו הגבול.

להלן לוח 3, בו מפורטים האלמנטים הנמצאים בקו ב־1967 וב־1995:

לוח 3: צלקות בקו רמת הגולן בשנת 1995 לעומת 1967

מספר התחנה	כביש פטרולים ישראלי	עמדות ישראליות		עמדות סוריות		נטיעת עצים ישראל		שדות מוקשים	מצבות	מבנים (לרוב סוריים)	אחר וחדש
		1995	1967	1995	1967	1995	1967				
1	+	+	-	+	+	+	+	+	-	-	+
2	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-
3	+	-	-	+	+	+	+	-	-	-	+
4	+	-	-	+	+	+	+	+	+	+	+
5	5	+	+	+	+	+	+	++	+	+	+
6	-	+	-	+	+	+	+	+	-	-	+
7	+	+	+	+	+	-	-	+	+	+	+
8	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	+
9	-	-	-	+	-	+	+	-	-	-	+
10	+	+	+	+	+	-	-	-	-	-	+
									+		
									+		

נוקייב
צומת הטנק

הערות ללוח 3

כבישי הפטרוילים: בצד הישראלי נותרו כבישי הפטרוילים ללא שינוי, כפי שהיו בעבר. במקומות שבהם אין כבישי פטרוילים, הסיבה לכך היא הטופוגרפיה התלולה, שלא אפשרה נגישות ישראלית אל קווי הגבול הבין-לאומי ואפילו אל קווי הגבול הסורי החדש, בעיקר בשפך הירדן ובמתלולי האון.

עמדות ישראליות: ב־1967, היו עמדות מועטות, ולכן נותרו מהן רק שרידים מועטים. כך בגשר בנות-יעקב, מול תל-עזזיאת, ובאזור אלמגור.

העמדות הסוריות: עמדות אלו נותרו עומדות על תלן כביצורים ממש, או כביצורים הרוסים עם צלקות בשטח ועם סימני חפירות. הסיבה לכך היא הבזלת שהארוזיה פועלת עליה לאט במיוחד (כך, למשל, הריסות המוצבים במצוקי האון או בנוחיילה).

נטיעות: כל העצים, כמעט, שנטעו הצבא הסורי מעל עמדותיו, גדלו ונותרו על מקומם. בצד הישראלי מדובר בשרדות העצים שניטעו באזור מעגן-תל-קציר-האון-עין-גב, באזור הצפוני לגדות, סביב קיבוץ דן וסביב להבות הבשן. במהלך השנים נעשו פעולות נטיעה נוספות במספר גזרות, על הגבול ממש או לידו. כך, למשל, בתל דן, ליד דרך הפטרוילים שבין להבות הבשן ושמיר, באזור גשר בנות-יעקב משני צדדיו ובמצוקי האון.

שדות מוקשים: בעבודה זו הסתמכנו על נתוני מפת 1:50,000 של הוועדה הציבורית לסימון שבילים — גולן וחרמון.⁸

מבנים: מדובר, בדרך-כלל, במבנים סוריים, ששימשו בתי מגורים לחיילים וגם לאזרחים.

מצבות: זו רשימה עיקרית אך לא סופית.

אחר וחדש: הכוונה לאלמנטים חדשים שהגיעו לקו לאחר הסרתו — כמו: מצבות, ייעור, כבישים חדשים רבים העולים לרמת הגולן, מתקני צבא חדשים על הקו ושילוט. שינוי אחר הוא היעלמות החלקות החקלאיות הסוריות שחדרו מערבה אל מעבר לגבול הבין-לאומי. אלה נעלמו מאז 1967 והנוף חזר להיות נוף טבעי עם התחדשות רבה של חורשים.

האלמנטים היחידים שנעלמו מן הקו הם גדרות התיל, מספר שדות מוקשים וכלי הנשק הרבים שהיו בשטח. האלמנטים האחרים נותרו ברובם בשטח.

נחזור לשאלה שהעלינו קודם לכן: קו הגבול הבין-לאומי היה טראומתי ביותר כעבור ישראל, וממשלות ישראל התייחסו אליו כאל עובדה השייכת לעבר ואין חזרה אליה — מדוע, אם-כך, הוא לא נעלם מן הנוף?

לכך חברו מספר גורמים. את חלקם הכרנו מגבולות אחרים, וחלקם — חדשים. להלן נפרט אותם:

8 גולן וחרמון (1985). מפה 1:50,000, הוועדה הציבורית לסימון שבילים, תל-אביב: המרכז למיפוי.

מסתבר כי אף גורם ממלכתי או אזרחי לא חשב ששרידי הקו מהווים הפרעה, פיסית או פסיכולוגית, המצדיקה את פיגועים.

גם אם הייתה מתקבלת החלטה על פיגוע או על טשטוש של הקו – גם אז לא היו נוגעים בכבישי הפטרולים, משום שאלה הפכו מיד לדרכי טיול וחקלאות ואף הצבא עשה בהן שימוש. יערות וחורשות אינם נעקרים באף מקרה. ייתכן שהיה מקום להרחיב את הנטיעות מסביב לחורשות הקטנות שמעל העמדות הסוריות לשעבר.

לגבי הביצורים הסוריים: חלקם נהרסו על-ידי צה"ל, על-מנת שלא יוכלו לשמש את הסורים – אם, חס וחלילה, יצליחו אלה לחדור שנית. פרט לכך לא נעשה מאמץ לסלק את השרידים.

פינוי מוקשים: זהו מבצע יקר, בכסף ובחיי אדם, ולכן החליט צה"ל, כבר לאחר 1967, כי אין מפנים את חצי מיליון המוקשים ברמה, אלא מגדרים אותם. בינתיים נעשו פינויים נוספים, אך עדיין לא סופיים.

עמדות ישראליות, כאמור, אין רבות.

מצבות: אלו אלמנטים שנוספו. בכמה מקרים נוצלו הביצורים הסוריים כמצבות המבהירות, יותר מכל אלמנט אחר של המערך הסורי, את האיום על ישראל.

ברמת הגולן ישנו אלמנט נוסף הבולט יותר מאשר בגבולות אחרים סביב ישראל – הכוונה היא לקשר בין מקורות המים של ישראל לבין הגבול. גורם זה עושה את הקו יפה יותר מבחינה אסתטית וגם רגיש יותר מבחינה אקולוגית. כתוצאה ממצב זה הפך הקו הזה, במרבית חלקיו, למערכת של שמורות טבע או פארקים לאומיים (ראה מפה 1). אין כמו השמורות האלה לשמר את הנוף כמות שהוא.

גורמי שעה: מצד אחד, לא נמצאו כוחות כלכליים כבדי משקל שרצו לנצל את האזור לשימוש כלכלי אלטרנטיבי חשוב המצדיק השקעות כלכליות; מצד שני, היו לחצים כלכליים כבדים ברמת הגולן – היה צורך ליישב אותה ולהתבצר בה. ממדי ההרס של רמת הגולן בידי צה"ל (שדות אימונים ואש, מתנות, דרכי שריון, ומערך מכשולים אדיר מול הצבא הסורי) – מגמדים את ממדי הצלקות שהותיר הקו הישן.

הגבול הסורי-ישראלי ברמת הגולן נשאר עומד במקומו כמזכרת עולם.

גבול ישראל-סוריה 1967 – עדיין לא מאוחר למחוק אותו

ללא תלות במה שיקרה בשיחות השלום בין ישראל לסוריה ולמה שיסוכם בין שתי המדינות בנושא גבולות הקבע שביניהן (אם אמנם יסוכם) – אפשר וצריך למחוק מן הנוף את שרידי הגבול הישן של 1967 על ביצוריו ובתיו ההרוסים. שרידים אלה אינם מוסיפים לנוף מבחינה אסתטית וגם אין הם תורמים מבחינה חינוכית. באתרי הביצורים הישנים אפשר וצריך להותיר מצבות בודדות בלבד. גם "איי" האקליפטוסים, בצורתם העכשווית, אינם מוסיפים ליופיו של האזור וכמוהם גם היישוכים הסוריים ההרוסים שנותרו במקומם.

במקום כל אלה רצוי לייצר רצועה רחבה של שטח העוברת לאורך קו הגבול הישן משני עבריו. היער מכסה על מפגעים אסתטיים ומשמש במקומות שונים בעולם כחומה אסתטית בין מדינות. כך נעשה בקו מג'ינו שבצרפת ובגבול הצי'כי-גרמני. אם המדינות הן ידידותיות — היער משמש מקום נופש לנופשים משני עברי הגבול. בימים אלה הופכים הגרמנים את תוואי הגבול שבין שתי הגרמניות לשעבר לאתרי שמורות טבע ונוף ואף נוטעים עצים במקומות רבים לשם טשטוש קו הגבול.

לא מאוחר עדיין לערוך מבצע נטיעות מקיף לאורך קו הגבול של 1967. התחלה שכזו כבר בוצעה באזור הדרומי של מצוקי האון.

אפשר לקרוא ליער זה "יער השלום" או לצאת בסיסמה כמו: "עדיף יער על ביצורים". לנטיעה כזו אין כל משמעות פוליטית אלא אסתטית בלבד.

נספח

ממצאי שתי תחנות ברמת הגולן⁹

תחנה ראשונה: אזור תל דן-נוחיילה

בשנת 1967 תל דן היה חשוף לחלוטין בכל חלקו המזרחי, הצפוני והדרומי, והיו בו דרכי עפר רבות ועמדות ירי צפונה ומזרחה. כל השדות ממזרח לתל היו שייכים, פורמלית, לישראל ועובדו עיבוד פוליטי בלבד, בשל ירי מתמיד על העובדים בשדות מצד הסורים שישבו בנוחיילה ובתל-עזזיאת. כביש הפטרולים סביב לתל ולמעייין הדן היה בשימוש יום-יומי. העמדות הסוריות מן הצד השני — בולטות.

בשנת 1994 הפך התל למיוער לחלוטין ביער טבעי וביער נטוע. 100 מטר צפונית לכביש הישן, נסללה דרך חדשה, במטרה להרחיק את התנועה ממעייין הדן עצמו. עמדות הביצורים והשריין הסורי נשארו כצלקת בנוף, כאילו הוכשרו יום קודם לכן. השדות המצויים בצד המזרחי לתל אינם מעובדים כיום. השטחים שהיו בשנת 1967 בתחום סוריה — נותרו בשממונם כפי שהיו אז. במפת 1:50,000 מסומן כל השטח שבין הגבול לבין מוצבי נוחיילה הסוריים כשטח ממוקש. בכל זאת רועות שם פרות.

9 צילומי אוויר 1967, 1994, תל-אביב: המרכז למיפוי.

תחנה רביעית: עין דבשה – נחל חמדל

לגבול הבין-לאומי בגזרה זו אין כל משמעות (הוא עובר בין העמדות הסוריות). הגבול דה־פקטו (בערב מלחמת ששת הימים) עובר כקילומטר אחד מערבה יותר, והוא מאופיין בכביש פטרולים ישראלי. מן הצד המזרחי שלו – חלקות סוריות מעובדות המשתרעות עד לתעלת המים שבעמק החולה. יש שורה של מוצבים סוריים העוברת לכל אורך הציר מדרבשה-תל-הילל ועד לדרדרה. לאורך שורת העמדות, שמצלות עליהן חלקות יער, ישנו מערך מבנים אורכי הדומה למבנה היישובים הישראליים שנבנו מיד עם קום המדינה. זוהי בנייה סורית של ראשית שנות ה־60, שאימצה במידה רבה את הפריסה הישראלית האורכית הסמוכה לגבול. גם לאורך בתים אלה נמצא שורות של עצי אקליפטוס – לצל, ואולי לנוי. כל חלקה פנויה בצדי המבנים נוצלה לחקלאות בעל.

בשנת 1994 חלו בנוף זה מספר שינויים: כל העיבוד החקלאי הסורי הפך לשטחי מרעה או לשטחים פתוחים. עם זאת, כביש הפטרולים הישראלי מצוי עדיין במקומו הישן, כששדרת עצים מצלה עליו. כל היישובים הסוריים עומדים כמו ב־1967 וכך גם העמדות והחפירות, רק העצים שלידם גדלו. לכאורה, לא חל שינוי בגבול במהלך 28 השנים שעברו מאז היה הגבול פעיל ומבוצר ועד ל־1994.

בעלות ציבורית על קרקע בארצות-הברית

אליהו בורוכוב

כאשר גורמים שונים מטיפים להפרטת הקרקעות הציבוריות — כלומר, לביטול הבעלות הציבורית על רזרבות הקרקע של המדינה, מעניין לדעת מהו המצב בארצות-הברית, שממנה באים חלק מן המטיפים נגד הבעלות הציבורית על הקרקע.

30%, כמעט, משטח הקרקע של ארצות-הברית הוא בבעלות הממשלה הפדרלית. השטח הכללי של ארצות-הברית הוא כ-2.3 מיליארד אקרים ומהם כ-1.6 מיליארד בבעלות הממשלה הפדרלית. מובן מאליו שנתונים אלה אינם כוללים שטחים שנמצאים בבעלות המדינות והעיריות.

אחוז השטח שבבעלות הממשלה הפדרלית משתנה באזורים השונים של ארצות-הברית. האחוז גבוה במערב ונמוך במזרח. האחוז הגבוה ביותר (82%) נמצא בשטח מדינת נבדה, 61% בקליפורניה, 64% ביוטה, ו-67% באלסקה.¹

קרקעות בניהול המשרד להנהלת קרקע

השטח הכולל של 50 המדינות מסתכם כ-2.3 מיליארד אקרים. בתקופות שונות לאורך ההיסטוריה של ארצות-הברית, החזיקה הממשלה הפדרלית בזכויות על כ-80% של השטח הכולל של האומה. היום מנוהלים 662 מיליון אקרים, המהווים 30% של השטח הכולל, על-ידי גורמים פדרליים, אזרחיים וביטחוניים (טבלה 4).

למשרד להנהלת קרקע יש אחריות בלעדית על כ-40% מהשטח, כלומר — על 272 מיליון אקרים של הקרקעות שבבעלות הממשלה הפדרלית (טבלה 5), כאשר שליש משטח זה נמצא במדינת אלסקה. מחזיקי קרקע מרכזיים אחרים, ליד משרד הפנים, כוללים את השירות לפארקים לאומיים, את השירות לדגים וחיות בר ואת המשרד להכשרת קרקעות.

עד היום, בסמכות המשפטית הפדרלית, כלומר "חוקי הקרקע", הועברו הזכויות לכ-1.1 מיליארד אקרים לאזרחים פרטיים, לסקטור העסקי ולארגונים שאין להם זיקה עם הממשלה הפדרלית. חלקים ניכרים, המסתכמים ביותר מ-587 מיליון אקרים, הוצאו מבעלות פדרלית בכוחם של ה-Homestead

¹ מקור הנתונים:

U.S. Department of the Interior Bureau of Land Management, **Public Land Statistics**, 1990, Washington D.C., August 1991

Laws (חוקי ההתיישבות); 320 מיליון אקרים נוספים הוענקו למדינות בכדי שאלו תוכלנה לתמוך בבתי-הספר, לפתח מערכות תחבורה ולקדם פיתוח כלכלי כללי (טבלה 2).

באורגון המערבית, השטח של אדמות אורגון וקליפורניה (O&C), שהזכויות עליהן הועברו מחדש, מורכב מ-2.6 מיליון אקרים (טבלה 6). שטח זה, שבמקור היה אדמות ציבוריות, הועבר מחדש לארצות-הברית באמצעות מענקים שהוענקו למפעלים פרטיים, בכדי לבנות את מסילת הברזל של אורגון וקליפורניה (Oregon and California Railroad) ואת כביש הקוץ ביי (Coos Bay Military Wagon).

TABLE 4.—Comparison of federally owned land with total acreage of States, fiscal year 1989

State	Acreage owned by the Federal Government			Acreage not owned by Federal Government	Total acreage of State	Percent owned by Government ^a
	Public Domain	Acquired by other methods	Federal total			
Alabama	3,087.3	546,770.3	549,857.6	32,128,542.4	32,678,400	1.683
Alaska	246,074,568.9	1,727,876.6	247,802,445.5	117,679,356.5	365,481,800	67.802
Arizona	31,010,306.2	461,058.6	31,471,364.8	41,196,635.2	72,686,000	43.324
Arkansas	1,080,423.5	2,340,637.4	3,421,060.9	30,178,299.1	33,599,360	10.182
California	57,007,997.3	4,034,580.4	61,042,577.7	39,184,142.3	100,226,720	60.917
Colorado	21,511,865.8	1,135,972.6	22,647,838.4	43,837,921.6	66,465,760	34.064
Connecticut		13,910.1	13,910.1	3,121,449.9	3,135,360	0.444
Delaware		30,359.7	30,359.7	1,235,560.3	1,265,920	2.398
District of Columbia	8.6	10,863.7	10,872.3	28,167.7	39,040	27.849
Florida	213,235.0	3,142,308.5	3,355,543.5	31,365,736.5	34,721,280	9.864
Georgia		2,292,378.5	2,292,378.5	35,002,981.5	37,295,360	6.147
Hawaii	268,747.8	408,076.1	676,823.9	3,428,776.1	4,105,600	16.485
Ideho	32,305,237.3	818,721.3	33,121,958.6	19,811,161.4	52,933,120	62.573
Illinois	411.2	493,467.1	493,878.3	35,301,321.7	35,795,200	1.360
Indiana	712.0	469,082.0	469,794.0	22,688,606.0	23,158,400	2.029
Iowa	340.7	158,793.1	159,133.8	35,701,346.2	35,860,480	0.444
Kansas	1,762.5	688,092.0	689,854.5	51,820,875.5	52,510,720	1.314
Kentucky		1,391,208.2	1,391,208.2	24,121,111.8	25,512,320	5.453
Louisiana	21,932.3	6,515,655.4	6,537,587.7	22,300,252.3	28,867,840	22.647
Maine	58.5	152,619.4	152,677.9	19,895,002.1	19,847,680	0.769
Maryland		196,921.4	196,921.4	6,122,438.6	6,319,360	3.116
Massachusetts		82,562.6	82,562.6	4,952,317.4	5,034,880	1.640
Michigan	295,431.1	3,266,345.6	3,561,776.7	32,927,383.1	36,492,160	9.769
Minnesota	1,163,766.9	1,222,916.8	2,386,683.7	48,819,076.3	51,205,760	6.881
Mississippi	3,581.1	1,668,942.6	1,670,523.7	28,552,196.3	30,222,720	5.527
Missouri	3,049.3	2,027,455.6	2,030,504.9	42,217,815.1	44,248,320	4.589
Montana	23,455,755.2	2,406,740.9	25,862,496.1	67,466,543.9	93,271,000	27.735
Nebraska	248,344.1	470,260.1	718,604.2	48,313,075.8	49,031,680	1.466
Nevada	57,421,252.8	381,955.8	57,803,208.6	12,481,111.6	70,284,320	82.265
New Hampshire	3.8	754,406.9	764,410.7	5,014,549.3	5,788,960	13.077
New Jersey	103.1	135,357.9	135,461.0	4,677,979.0	4,813,440	2.814
New Mexico	21,950,448.0	3,796,860.3	25,747,308.3	52,019,091.7	77,866,400	33.109
New York	65.9	223,218.7	223,284.6	30,457,677.4	30,680,960	0.728
North Carolina		1,140,931.3	1,140,931.3	30,261,946.7	31,402,880	3.633
North Dakota	245,831.3	1,718,954.3	1,964,785.6	42,467,694.4	44,432,480	4.420
Ohio	134.4	321,595.8	321,730.2	25,900,349.8	26,222,080	1.227
Oklahoma	89,112.9	784,891.0	874,003.9	43,213,876.1	44,087,680	1.962
Oregon	28,457,127.6	1,211,625.1	29,668,752.7	31,929,967.1	61,598,720	48.165
Pennsylvania	16.6	640,921.9	640,938.5	26,183,541.5	26,824,480	2.225
Rhode Island		4,685.6	4,685.6	672,434.4	677,120	0.692
South Carolina		433,771.4	433,771.4	18,940,308.8	19,374,080	2.239
South Dakota	1,589,367.7	1,154,394.6	2,743,762.3	46,138,157.5	48,881,920	5.613
Tennessee		1,322,215.2	1,322,215.2	25,405,484.8	26,727,680	4.947
Texas	315.7	2,844,627.7	2,844,943.4	165,372,656.6	168,217,600	1.691
Utah	32,151,124.6	1,460,271.2	33,611,395.8	19,085,564.2	52,696,960	63.782
Vermont	42.0	354,917.0	354,917.0	4,581,723.0	4,936,640	5.978
Virginia		1,918,302.3	1,918,344.3	23,577,975.7	25,496,320	7.524
Washington	11,243,780.9	1,129,369.4	12,373,150.3	30,320,609.7	42,693,760	28.981
West Virginia		2,099,135.6	2,099,135.6	13,311,424.4	15,410,560	13.621
Wisconsin	10,786.8	1,895,028.6	1,905,815.4	33,105,384.6	35,011,200	5.443
Wyoming	30,048,458.7	358,801.9	30,407,260.6	31,935,781.4	62,343,040	48.774
Total	597,676,583.6	64,279,613.3	662,158,196.9	1,609,185,163.1	2,271,343,360	29.153

^aExcludes trust properties.

Note.—This table represents the most current data available from the General Services Administration. Data does not include inland water.

Source: General Services Administration, except "Acreage of State": Bureau of the Census, U.S. Department of Commerce, from the 1980 decennial census.

המושב בישראל – תמורות באידאולוגיה ובשימושי

הקרקע בשנים האחרונות

אלון גלבמן

מאז שנות השמונים חלים שינויים גדולים ומשמעותיים במבנה הכלכלי-החברתי והפיסי של המושבים בישראל. תמורות אלה נוצרו בקצב מהיר והן תוצאה של גורמים כלכליים-טכנולוגיים, משברים כספיים, ושינויים בתפיסות חברתיות. שינויים אלה באים לידי ביטוי בעיקר באבדן האידאולוגיה של המושב כפי שזו נוסחה בעקרונות המושב שגובשו בשנות השלושים ואשר עודכנו בהמשך, ובתמורות גדולות בגישה לשימושי הקרקע של המושב.

במחקרה של אפלכאום¹ נמצא, כי עד ל-1978 הצליח מושב העובדים לשמור במידה רבה על ציונו המקורי. אבל על-פי מחקרים שנעשו החל משנות השמונים, חלו תמורות גדולות במושבים והתרחקות מעקרונותיו של מושב העובדים. תהליכים של תמורות ושינויים בסקטור הכפרי אינם בלעדיים לישראל; גם במדינות אחרות כמו ארצות-הברית² ובריטניה³ חלו שינויים במבנה המשקים המשפחתיים.

חלקו הראשון של המאמר מציג את תמצית העקרונות הבסיסיים של המושב; בהמשכו נבחנת מידת תקפות עקרונות אלו כיום לאור השינויים המתחוללים, תוך שימת לב לשינוי האידאולוגי שהתרחש ולאופן שבו הוא ניכר בשימושי הקרקע של המושב. המאמר מתבסס על ספרות שפורסמה בנושא התמורות במושבים, תוך ניסיון לבחון את התהליכים, לא מפרספקטיבה של שינוי כלכלי או חברתי זה או אחר – כי אם מתוך פרספקטיבה כללית, המתייחסת ומצביעה על התרחקות מן העקרונות אשר היוו במשך עשרות שנים אידאולוגיה איתנה לקיום המושב, וכפי שהדבר ניכר בשינוי מערך שימושי הקרקע במושבים.

העקרונות של מושב העובדים בישראל

המושב, כפי שהוגדר בראשיתו, הוא יישוב כפרי של בעלי משקים עצמאיים קטנים, המושתת על עקרונות של אדמה לאומית, עבודה עצמית, עזרה הדדית ושיתוף בקניית מצרכים ושיווק התוצרת.

- 1 אפלכאום, ל' (1986). הגירת משמחות עירוניות למושבים בישראל 1968-1978, רחובות: המרכז לחקר התיישבות כפרית ועירונית.
- 2 Hart, J. F. (1987). "The persistence of the family farming areas", *Journal of Geography*, pp. 198-203; Vogeler, I. (1981). *The Myth of the Family Farm*, Boulder, Westview Press.
- 3 Gasson, R. (1987). "Family Farming in Britain", in: Galeski, B., Wilkening, E. (eds.), *Family Farming in Britain in Europe and America*, Westview press.

כמושכ מתקיים שוויון בין המשקים המשפחתיים כאשר למשאבים — וזאת הן בחלוקת השטח והן בזכויות על השימוש במים ובציוד חקלאי.⁴

המושכ משלב את הרעיון של שיתוף חברתי ועזרה הדדית עם צורת חיים אינדיווידואלית. המשק החקלאי הוא בדרך-כלל משק מעורב, מכיוון שיחידות המשק המשפחתיות קטנות יחסית.⁵

רעיון המושכ נולד על-ידי בני העלייה השנייה כתוצאה מהמאבק נגד העבודה הערבית הזולה ועקב הקשיים בהתבססות כלכלית של המשקים החקלאיים; ההנחה הייתה שבאמצעות התיישבות עצמית ניתן יהיה לקלוט מתיישבים רבים יותר ולבססם על עבודת האדמה.⁶

בשנת 1921 הוקם המושב הראשון, נהלל, ועד קום המדינה ב-1948 הוקמו 94 מושבים; תפרוסתם עד קום המדינה גרמה לעיכוי צורת ה-"N" ההתיישבותי, ולא להרחבתו.⁷

ב-1972 הגיע מספר המושבים בארץ ל-353;⁸ במהלך שנות השבעים עד לתחילת שנות השמונים הוקמה קבוצה נוספת של מושבים וב-1983 הגיע מספרם ל-405 מושבים.⁹ אולם מאז הוקמו רק מעט מאוד מושבים חדשים, כשבשנת 1993 מספר המושבים לא עלה על 411 מושבים;¹⁰ כלומר, לא הוקמו כלל מושבים חדשים.

עקרונות המושב הונחו לראשונה בכינרת, בשנת תרע"ט. במהלך השנים נוספו עליהם עקרונות חדשים; העקרונות הם:

1. "עיסוק בחקלאות: המושב הוא קהילה שעיסוק חבריה ומקור פרנסתם מושבת על החקלאות.
2. משק משפחתי: המשפחה היא התא הבסיסי המנהל את היחידה המשקית ומעבד אותה.
3. אדמה לאומית: הקרקע שהועמדה לרשות המתיישבים על-ידי המוסדות הלאומיים (המתיישבים) נשארת בבעלות האומה והיא תנוצל על-ידי המתיישבים רק למטרות חקלאיות.
4. עבודה עצמית: עיבוד היחידה המשקית נעשה על-ידי המתיישב וכני משפחתו בלבד.
5. שיווק מאורגן: שיווק התוצרת של היחידות המשקיות נעשה אך ורק באמצעות האגודה המושבית.
6. עזרה וערבות הדדית: הערבות ההדדית, המעוגנת בהסכם פורמלי בין המתיישבים, היא הבסיס לליכוד החברתי ולאיתנות הפיננסית של המושב.
7. שוויוניות בחלוקת אמצעי הייצור: בנקודת הזינוק של המושב מחולקים אמצעי הייצור באורח שוויוני.
8. שלמות הנחלה: היחידה המשקית מהווה נחלה משפחתית שאינה ניתנת לחלוקה ועל כן יש בה מקום לבן ממשך אחד.

4 ארני, א', אלישע, א' (1986). ישראל — גיאוגרפיה של ארץ, תל-אביב: אחיאסף, עמ' 174.

5 קרמן, י' (1986). ארץ ישראל, תל-אביב: יבנה, עמ' 92.

6 אפרת, א' (1994). גיאוגרפיה כפרית של ישראל, תל-אביב: אחיאסף, עמ' 41.

7 אפרת, א' (1981). גיאוגרפיה ישובית של ישראל, תל-אביב: אחיאסף, עמ' 22.

8 שנתון סטטיסטי לישראל, (1995). מס' 46, ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לוח 2.12, עמ' 68.

9 ראה שם.

10 ראה שם.

9. ניהול דמוקרטי: כל מוסדות האגודה המושבית נבחרים בפרקי זמן מוגדרים על-ידי כל חברי האגודה.

10. זהות בין האגודה המושבית לבין היחידה המוניציפלית: היחידה המוניציפלית של הכפר אינה נבדלת מן האגודה המושבית וזאת כדי לשמור על האופי הייחודי של הכפר המושבי. על כן, במושב יש מקום לתושבים שאינם חקלאים רק אם הם משרתים את היחידות החקלאיות כעובדי ציבור.¹¹

תמורות באידאולוגיה ובשימושי הקרקע במושב בשנים האחרונות

עקרונות המושב אשר הוצגו לעיל מבטאים בצורה ברורה והישירה ביותר את האידאולוגיה אשר הנחתה את רעיון המושב, ורוב העקרונות, כפי שכבר שהוזכר, הצליחו להחזיק מעמד במשך עשרות שנים. הרעיונות האידאולוגיים הכולטים ביותר הם: שאיפה לשוויוניות, עזרה הדדית, דמוקרטיה ועבודה עצמית, אשר תאמו מאוד הן את הרקע הסוציאליסטי של דור המייסדים והן את השאיפות והצרכים החברתיים-הכלכליים-הביטחוניים של התקופה. במאמר זה ייבחנו התמורות האינטנסיביות של השנים האחרונות ביחס לעקרונות, תוך התייחסות לשינוי האידאולוגי ולמשמעותו לגבי השינויים שחלו בשימושי הקרקע.

עיסוק בחקלאות

בשנת 1992 ישבו 500,900 נפש ככפרים על כל צורותיהם, כשרק 20% מהמועסקים שביניהם (שהם 39,600) עסקו בחקלאות; כלומר, הרוב הגדול של תושבי הכפרים לא עסק בחקלאות.¹² הצמצום בתעסוקה החקלאית אינו ייחודי לישראל; זוהי תופעה ידועה בעולם, אשר במקביל לה מתרחשת עלייה מתמדת בתפוקה החקלאית ליחידת שטח ובערך הייצור.¹³

בשנים האחרונות חל גידול מתמיד במספר הפעילויות התעסוקתיות שאינן חקלאיות ובהיקפן. גידול מואץ זה הוא פונקציה ישירה של ירידה ביכולתה של החקלאות לקיים את משק הבית הכפרי.¹⁴

מחקרו של גרוסמן העוסק בשנות השמונים¹⁵ מסווג את החדירה זו של עיסוקים לא-חקלאיים לכמה סוגים ורמות. ראשית, המחקר מצא כי בקרב דור ההמשך והמצטרפים למושבים, אחוז העוסקים בתעסוקה לא-חקלאית – בין אם באופן חלקי ובין אם באופן מלא – גבוה מזה

11 דן, י', דגן, ע' (1989). "משבר ערכים כמושב הותיק", אופקים בגיאוגרפיה, 27, עמ' 49-58.

12 עמירן, ד' (1994). "תמורות בכפר הישראלי לאור צמצום התעסוקה בחקלאות", אריאל, עמ' 88-95, 100-101.

13 שורש, ד' (1989). "מהותו של המשבר במושבי העובדים", אופקים בגיאוגרפיה, 27, עמ' 39-48.

14 גל, ר', סופר, מ' (1995). "השפעות סביבתיות של חדירה של עסקים לא חקלאיים למושבים". האגודה הגיאוגרפית הישראלית – הכנס השנתי תשנ"ה – תקצירי הרצאות, חיפה, החוג לגאוגרפיה אוניברסיטת חיפה.

15 גרוסמן, ד' (1993). "החדירה הלא חקלאית למושב בשנות השמונים – השפעות על השימוש בקרקע", קרקע, 37, עמ' 44-59.

שבקרוב המושבניקים הוותיקים. שנית, גרוסמן מצא כי במושבים הקרובים יותר למטרופולין, חדירת העיסוקים הלא-חקלאיים נפוצה יותר. גרוסמן ממיין את החדירה של עיסוקים לא-חקלאיים למספר סוגים: עיסוקים לא-חקלאיים בעלי אופי כפרי (כגון משתלות ומחלבות); עיסוקים לא-חקלאיים בעלי אופי לא-כפרי (כגון תעשייה, מלאכה, תיירות, ענפי שירותים כמו פנסיון לכלבים, מסחר).¹⁶

במקרים רבים אין החדירות האלה מתוכננות, כשלעתים תשתיות המושב אינן מתאימות להן; במקרים רבים, לכן, הדבר גורר אחריו בעיות שונות של מטרדים סביבתיים או אחרים, ועל רקע זה נוצרים סכסוכים קשים בין חברי האגודה לבין עצמם או בינם לבין גורמים העוסקים באיכות הסביבה.¹⁷

במושבים במרכז הארץ, ובמיוחד באלה הנגישים לכבישים ראשיים, קיים לחץ כלכלי עצום בצד פיתוי כספי גבוה להסבת מחסנים ומבנים חקלאיים לגורמים כלכליים, תעשייתיים ושיווקיים, בשל המחירים הגבוהים של השימוש בשטחים מסחריים בעיר.¹⁸

השינויים המבניים במושב נתמכים על-ידי שורה של החלטות שנתקבלו בתקופה האחרונה ברשות לתכנון במינהל מקרקעי ישראל. דו"ח ועדת קדמון, שאישרה ממשלת ישראל, עיקרו – מתן תעסקות לא-חקלאיות במושב. החלטה מס' 717 של מועצת מקרקעי ישראל מאפשרת יזמות לפיתוח עסקים ומקרקעין לעסקים לא-חקלאיים – כמו החלטה מס' 727, המחליפה את החלטה מס' 666; החלטה זו מאפשרת קבלת פיצויים על קרקע חקלאית על בסיס הערך העתידי של הקרקע, או, לחילופין, יזמות לפיתוח מקרקעין על חלק מן הקרקע.¹⁹

כהן (קדמון) מדגיש שני תחומים המחייבים טיפול יסודי וארוך טווח: (א) הכנת חוק אשר יסדיר ויקבע את הזכויות והחובות של החקלאי בישראל; (ב) שמירה על השטחים החקלאיים בישראל, מעבר למה שקיים כיום, על-ידי הכללתם במסגרת תכנית מיתאר ארצית סטטוטורית "שטחים פתוחים" בארץ ולמעשה הפיכת מעמד השטחים הראויים לעיבוד חקלאי לזהה לזה של שמורות טבע מוכרות.

במחקר ובסקר שערכו שרמן וקידר על "עסקים לא-חקלאיים במושבים" הם מצאו, כי תהליך גיוון העיסוקים של בעלי משקים חקלאיים במושבים נמצא בשלב מתקדם. הם מציינים כי כשני שלישים מבעלי המשקים במושבים אינם מוצאים תעסוקה ופרנסה מספקות במשק, אלא פונים לעיסוקים נוספים. במסגרת תהליך זה בולטת לאחרונה הקמתם של עסקים בתוך המשקים על-ידי בעלי הנחלות, וגם השכרתם של קרקע ומבנים לגורמי חוץ. "תיעוש המושב" בצורה זו הוא מעשה ידי חברי המושב, המנצלים באופן פרטי הזדמנויות כלכליות העומדות לרשותם. מיקום העסקים

16 ראה שם.

17 ראה שם וגם נאמן, א', סופר, מ' (1995). "תמורות במרחב הכפרי בשולי המטרופולין בהשפעת כביש חוצה ישראל", האגודה הגיאוגרפית הישראלית – הכנס השנתי תשנ"ה – תקצירי הרצאות, חיפה: החוג לגאוגרפיה אוניברסיטת חיפה.

18 גרוסמן, ד' (1993). ראה הערה 15 לעיל.

19 כהן (קדמון), מ' (1995). (גלילי, י' – מראיין), "שינויים מרחיקי לכת במגזר המושבי", השדה, ע"ה (י"א), עמ' 21-22.

בנחלות החקלאיות גורם לסיבוכים תכנוניים וחוקיים, שמכניסים את מגזר העסקים הלא-חקלאיים ל"מחותרת", בשל הפרות תקנוניות וחוקיות.²⁰

נמצא, כמ־כך, כי המוסדות הארציים (ובמיוחד משרד הפנים והמשרד לאיכות הסביבה) מביעים התנגדות עקרונית לפעילות של עסקים לא-חקלאיים בחלקות א' ובמרכז הכפר; הם דוגלים בהעברת הפעילות של עסקים קטנים לשולי הכפר, ומפעלים גדולים – בריחוק רב יותר. לעומת זאת, עמדת המושבים והמועצות האזוריות נוגדת את עמדת המוסדות הארציים; הם נוטים לתמוך בזכות החבר להתפרנס מעסק המוקם במשק. סמכויותיה של המועצה האזורית בתחום תכנון ורישוי עסקים הופכות יזמות אלה לאפשריות. שרמן וקידר ממליצים להקים גוף ממלכתי-ארצי אשר יספק את החסר בתחום הארגוני-המקצועי, של פיתוח עסקים לא-חקלאיים במושבים.²¹

שרמן, לקס וקידר טוענים כי מבחינה פוליטית או מקצועית לא ניתן להביא לסילוקם של כל, או אפילו של רוב, העסקים מחצרות המשקים באמצעות אכיפת החוקים הפורמליים, אם אכן יוקמו אזורי מלאכה ותעשייה במושבים. לפיכך הם ממליצים על שני עקרונות יסודיים: (1) קביעת תקנון לוויסות הפעילות העסקית הלא-חקלאית במשקים; (2) מעורבות והכוונה של מוסדות אזוריים וארציים בהתאמת מבנים בחצרות לשימוש לא-חקלאי ובהקמה והפעלה של אזורי מלאכה ביישובים.²²

גרוסמן טוען כי התכנון העתידי אינו יכול להתעלם עוד מהמגמות המתגבשות עתה במערכת המשתנה של הכפר הישראלי, ובתוכה "מושב העובדים" המהווה את עמוד התווך ולכן חייב להתאים עצמו למערכות הכלכליות והחברתיות המשתנות. המסגרות המוסדיות הנוקשות, שהיו מבוססות על מערכות חברתיות, כלכליות וערכיות, אשר שררו בדור הקודם ואף לפני שלושה דורות, לא הותאמו לתמורות שחלו במושב העובדים. הדינמיקה המבנית שינתה את השימושי הקרקע ואת ההרכב הדמוגרפי והתעסוקתי במושב, אך שינויים הדרגתיים אלה באו לביטוי לאחר זמן רב; רק לאחרונה, מתחיל להתבצע תהליך ההתאמה המוסדי, הנושא אופי של משבר ושל מהפך במקום אופי של תהליך התפתחותי טבעי.²³

משק משפחתי

השפעת החדירה הלא-חקלאית על השימוש בקרקע אינה אחידה. בחלק מהיישובים ניתן להצביע על קשר בין ה"חודרים" למושבים (אלה שהצטרפו למושב) לבין תהליכי אקסטנסיפיקציה, או לחילופין – הזנחה. ביטוי לכך הוא אימוצן של שיטות חקלאיות שאינן מחייבות הימצאות פעילה

20 שרמן, נ', קידר, פ', כהן (קדמון), מ' (1993). עסקים לא-חקלאיים במושבים, רחובות: המרכז ללימודי הפיתוח, עמ' 7-8.

21 ראה שם, עמ' 8.

22 שרמן, נ', לקס, י', קידר, פ' (1994). תשתיות לעסקים לא-חקלאיים במרחב המושבי, רחובות: המרכז ללימודי הפיתוח, עמ' 7.

23 גרוסמן, ד' (1993). ראה הערה 15 לעיל.

במשך רוב ימות השבוע. ישנם המזניחים את החלקות, אחרים מוסרים את השטח לשכנים או אפילו לחברות קבלניות. מצבים נוספים הם יצירת שותפויות עם קרובי משפחה או שכנים, העסקת קנהל ועובדים שכירים, מכירת היכול כדמאן (בשדה) או עיבוד בשבתות או בשעות הפנאי.²⁴

תהליכים אלה מלמדים על תופעה של יציאת המשק החקלאי מעבודה או מניהול בלעדי של המשפחה, באופן מלא או חלקי.

אדמה לאומית

קרקעות המושבים היו ונשארו אדמות מדינה (מינהל מקרעי ישראל); אך ההנחיה של "ניצול רק לחקלאות" כפי שהופיעה בעקרונות המושב, אינה עומדת במבחן המציאות: יש חדירה הולכת וגוברת של עיסוקים לא-חקלאיים, ושל ניצול קרקעות אלה לא לחקלאות. בנוסף לחדירת שימושי קרקע כלכליים של מסחר, תעשייה ותיירות, קיים לחץ גדול למגורים כפריים במושב שאין להם קשר לעיסוק בחקלאות; דבר זה מתבטא בהקמת בתים צמודי קרקע ללא משק חקלאי. ישנה מגמה (שהיא בעייתית מבחינה יישומית) לשנות את אופיים המוסדי של המושבים ליישובים קהילתיים.²⁵

מכל מקום נראה, שאי-אפשר למנוע את העובדה שבניית בתי מגורים כפריים במושב תבוא על חשבון שטחים חקלאיים.²⁶

הגורם העיקרי ללחץ לבנות על קרקע חקלאית הוא הגידול באוכלוסייה העירונית; ויותר מכך, הגידול המהיר של אוכלוסיית מחוזות תל-אביב והמרכז, המהווה כ-43.7% מכלל אוכלוסיית ישראל והמרוכזת בשטח קטן יחסית בלבן של מישור החוף.²⁷

כהן (קדמון) טוען כי בתהליכים החדשים יש סכנת "נדלניזציה" (נדל"ן), בעיקר במרכז הארץ; כלומר, גובר החשש כי קרקע חקלאית תהיה טרף לשימושים לא-חקלאיים שיפגעו בחקלאות כענף כלכלי ובאלה שמתפרנסים ממנו. כמרכן מרחפת סכנה על ה"ריאות הירוקות", שנודעת להן חשיבות בשמירת צביון הנוף הפתוח והירוק; תרבות חקלאית היא חלק חשוב מנוף תרבותו ומהותו של העם. לדעת החוקר, יש לדאוג לכך שהחקלאות תהיה כלכלית ורווחית ותישען על יסודות כלכליים בריאים.²⁸

24 ראה שם.

25 ראה שם.

26 אפלבוים, ל', קידר, פ' (1992). הרחבת המושבים – מדיניות וביצוע, מחקר מעקב שלב א': 1990-1991, רחובות: המרכז ללימודי הפיתוח.

27 אפרת, א' (1993). ישראל – גיאוגרפיה בת-זמננו, תל-אביב: אחיאסף, עמ' 179.

28 כהן (קדמון), מ' (1995). (גלילי, י' – מראיין), "שינויים מרחיקי לכת במגזר המושבי", השדה, ע"ה (י"א), עמ' 21-22.

עבודה עצמית

החריגה מעקרון העבודה העצמית אינה תופעה חדשה; על-פי גרוסמן²⁹ יש לה סיבות כלכליות ישירות ואין היא נובעת מ"עצלנותם" של החקלאים. השכר הנמוך המקובל כיום בחקלאות משאיר את עבודות הפועלים בעיקר לערבים מהשטחים, ולכן אנו מוצאים את המגזר החקלאי נשען על עבודה שכירה של ערביי השטחים.³⁰ בשנים האחרונות גובר השימוש גם בפועלים זרים (כמו מתאילנד) ככוח עבודה בחקלאות.

שיווק מאורגן

גרוסמן³¹ טוען, כי רבים מהחקלאים שפעילים עדיין בחקלאות במושב מנצלים את הסחף שחל במערכת המושבית, עוקפים את האגודה, ומוכרים ישירות לצרכן – על-ידי שיווק ביצי משק, פירות, ירקות ועוד.

במקביל, בעקבות "חוק גל" להסדר חובות הקיבוצים והמושבים, המגמה הדומיננטית היום במושבים היא לשאוף לסיום הטיפול בחובות המשותפים, ולהביא לפירוק מוחלט של האגודה השיתופית; כלומר, להפסיק את השיווק המשותף וכן את שאר התפקידים המשותפים. כבר היום, במושבים רבים מאור, האגודה השיתופית פעילה באופן מצומצם.

עזרה וערכות הדדית

עיקרון העזרה והערכות ההדדית, אשר מטרתו הייתה ליצור מערכת של ביטחון ליחידות המשק הבודדות, ואשר נשען על אידאולוגיה סוציאליסטית של עזרה וערכות הכלל לפרט, נשמר אמנם שנים רבות; אך מאז שנות השבעים אנו עדים לתהליך, אשר תוצאותיו הפכו להיות קשות ועגומות מאוד במרבית המושבים: נוצרו מצבים של חוסר פרופורציונליות בגובה החובות של משפחות שונות במושב, ובמקרים רבים מספר מצומצם של משפחות צברו חובות אדירים שגרמו לתסכוכת כספית קשה ביותר לחברי המושב האחרים ולאגודה המושבית. המגמות של הסדרי חובות ופירוק האגודות מובילות במקביל, ולמעשה גם כתנאי לביטול עקרון הערכות ההדדית, אשר הפך, באופן פרדוקסלי, מקור לחוסר יציבות כלכלית. בפועל, כל יחידת משק אשר נשאת חקלאית תתפקד כיחידה כלכלית עצמאית, כאשר כל האחריות הכספית היא של בעליה. במושבים רבים נוהל זה כבר היה קיים עוד לפני כניסת ההסדרים החדשים.

מרגוליס טוענת כי רוב האנשים שואפים להשיג מטרות פרטיות; הם מסכימים להשתתף בארגון כל עוד השגת המטרה הכללית תואמת את מטרותם הפרטיות. במקרה של המושב, ארגון שקם על בסיס עקרונות מוגדרים, היא מצביעה על שתי בעיות: (א) אבדן רבות מן המטרות בדרך והפיכת

29 גרוסמן, ד' (1989). "גישה גיאוגרפית לחקר המשק המשפחתי", אופקים בגיאוגרפיה, 27, עמ' 7-23.

30 ראה שם.

31 ראה הערה 15 לעיל.

הארגון למטרה בפני עצמה; (ב) תהליך של התרחקות אינטרס הפרט מהאינטרס הכללי. בעיה נוספת שהיא מציינת היא העובדה כי כיום הסביבה כבר לא נותנת את הלגיטימציה לארגון המושב כפי שהיה בעבר, ולכן המושב לא מהווה עוד מקור משיכה לאוכלוסיות בעלות השכלה וברמות סוציו-אקונומיות גבוהות. המושב לא יוכל להצליח כל עוד לא יקבל תמיכה חיצונית ותמיכה פנימית מחבריו. תנאים אלה יוצרים מגבלות חמורות על האפשרות של המשך קיום העקרונות השיתופיים של המושב כפי שהדבר מופיע במתכונת הנוכחית.³²

שווינויות בחלוקת אמצעי הייצור

החלוקה של שטח יחידות המשק המקוריות לא נשתנתה, אמנם, באופן משמעותי (ובהתאם לכך גם הקצאת המים); ובמקרים של חלוקת השטח מחדש לצורך הוספת יחידות משק נוספות, נעשה הדבר (ככל האפשר) על בסיס של יחידות משק בגודל דומה. אבל עיקרון זה מאבד את משמעותו כיום, כאשר חלק גדול מיחידות המשק נוטשות, כאמור, את העיסוק החקלאי באופן חלקי או מלא, ובמיוחד כאשר שימושי קרקע לא-חקלאיים חודרים למושב ופוחתת החשיבות של התפוקה הכלכלית כפונקציה של גודל השטח והקצאת מים לחקלאות. לעומת זאת, העלייה בערך הקרקע עקב שינוי ייעודה, מקנה לגודל השטח משמעות כלכלית רבה מעצם העובדה שבמקרים של הפשרת קרקעות למגורים, למשל, יש לבעל המשק אופציה של מכירת חלק כזה או אחר של השטח, על-פי ערך של קרקע למגורים – שהוא גבוה בהרבה מערך אותו השטח למטרות חקלאות.

שלמות הנחלה

במציאות החדשה של המושבים כפי שתוארה, עיקרון זה מאבד את משמעותו, מכיוון שמצטמצם העיסוק בחקלאות, והנחלה הופכת לשכירה; גם ניתן לפצלה למספר יחידות מגורים ללא שטח של משק חקלאי, וכך שמורה אופציה להקצאת שטח מגורים, גם ללא משק – לבנים.

ניהול דמוקרטי

עיקרון הניהול הדמוקרטי נשמר אמנם גם כיום, אך עצם פעילות האגודה מצטמצמת או מתבטלת. למעשה, עם פירוק האגודות עובר התפקוד של מוסדות המושב לתחומים המוניציפליים-הקהילתיים של המקום.

32 מרגוליס, ח', אושרי, א', אפלכאום, ל' (1990). היש עתיד לשיתוף במושב?, יום עיון של החוג לקידום השיתוף והניהול העצמי בשיתוף בית ברל, תנועת המושבים והמרכז לחקר התיישבות כפרית ועירונית, יד טבנקין, התנועה הקיבוצית המאוחדת, אפעל, עמ' 11.

זהות בין האגודה המושבית לבין היחידה המוניציפלית

עיקרון זה אשר היה חשוב בעבר, מאבד, כאמור, את משמעותו עקב התהליכים הכלכליים אשר תוארו. הצורך באגודה מצטמצם או מתבטל, אך הצורך בתפקוד של יחידה מוניציפלית נמשך או אף מתחזק, כאשר עיקר שיתוף הפעולה בין תושבי המושב הופך להיות מוניציפלי וקהילתי. האגודה השיתופית הוקמה למען החקלאים, בעוד שהמושב של היום כולל רבים שאינם עוסקים בחקלאות; כך גוברת חשיבות היחידה המוניציפלית המקומית לעומת הצטמצמות או ביטול חשיבותה של האגודה השיתופית.

לדעת אפלבאום לצורת האגודה השיתופית כפי שהיא אין עתיד, אלא בקבוצה קטנה מאוד של יישובים שבהם יתקיימו כל התנאים המאפשרים את אחדות המסגרת הזאת. הסיבה העיקרית לכך היא מבנית-עקרונית. האגודה השיתופית במושב מייצגת אחדות ארגונית של כל המסגרות הנכללות במושג "מושב", אבל מאחורי אחדות זו אין זהות בין כל המשתתפים; לא כל מי שחי במושב שייך לכל המסגרות.³³ אפלבאום טוענת כי יש, אולי, מקום לקיום מערכות שיתופיות כאלה או אחרות, על-מנת לעזור לאלו שעדיין עוסקים בחקלאות להתגבר על החסרונות של משקים קטנים, אך זו יכולה להיות מערכת תומכת מסוגים שונים, ולא דווקא אגודה שיתופית.³⁴

כהן (קדמון) רואה במה שהיה פעם "מושב" – יישוב אשר ייהפך ליישוב קהילתי גדול, כאשר חלק מחבריו עוסקים בחקלאות, ברמה עסקית ויזמית גבוהה מאוד, מתוך זיקה כלכלית-שיווקית: התפתחות יזמות כלכלית בתחומים שונים ומגוונים, כגון תירות כפרית, וכן פיתוח עסקים קטנים בתחום התעשייה הזעירה והשירותים. רוב תושבי הכפר ימצאו את פרנסתם בפריפריה הסמוכה, או באזורי תעסוקה שיתפתחו בסביבה, או ביישובים עירוניים סמוכים.³⁵

סיכום

ההשוואה בין עקרונות המושב כפי שהונחו בראשיתו, לבין המציאות המתגבשת מאז שנות השמונים ובעיקר בשנים האחרונות, מראה כי המושב התרחק מאוד מעקרונות היסוד האידאולוגיים שלו, כפי שבאו לביטוי בתפקודו הכלכלי-החברתי ובשימושי הקרקע שלו. תהליכים של נטישת העיסוק בחקלאות וחדירה של שימושי קרקע לא-חקלאיים, עבודה שכירה, שימושי קרקע למגורים ללא משק חקלאי, התפוררות העקרונות של ערכות הדדית, חברתית וכלכלית – כל אלה גרמו לביטול או לאבדן תוקפם של העקרונות האידאולוגיים הנוגעים לשוויון, לעזרה הדדית ולשיתוף בין חברי האגודה המושבית. התהליך המתגבר של שאיפה לפירוק האגודות המשותפות חושף את המושב ללחצים כלכליים מבחוץ, המעוניינים להסב שטחים חקלאיים לשימושי קרקע לא-חקלאיים.

33 אפלבאום, ראה הערה 32 לעיל, עמ' 18.

34 שם, עמ' 21.

35 ראה הערה 19 לעיל.

אם עד שנות השמונים הצליח המושב לשמור, במידה רבה, על צביונו המקורי ועל חלק מאידאולוגיית היסוד שלו, הרי שאין ספק כי בשנים האחרונות חלה התרחקות והתפוררות אינטנסיבית של עקרונות אלה, מגמה שרק תלך ותתחזק בהמשך; ביטוי ברור לכך נראה ויורגש עוד יותר בשינויים משמעותיים של שימושי הקרקע במושב.

נדמה כי המחקרים, הסקרים והגופים הממסדיים עוסקים במשבר המושבים בעיקר מתוך התייחסות להיבטים כלכליים ובמידה מסוימת גם להיבטים חברתיים, אך אינם מתייחסים במידה מספקת לשינויים הערכיים והאידאולוגיים המתחוללים כאן. האידאולוגיה והעקרונות כפי שנוסחו בראשית המאה אמנם אינם רלוונטיים יותר, ויהיה זה בלתי מציאותי לנסות בדרכים מלאכותיות לשמרם; אך יש לעסוק בשינויים אידאולוגיים מהותיים אלה ולהציע להם תחליפים המתאימים לרוח התקופה ולצרכיה. ייתכן שהמערכת הארגונית וגופים כמו תנועות ההתיישבות השונות הקשורות למושבים, צריכים לנסח להם מחדש עקרונות ומטרות. העיסוק בפתרונות לבעיות הכלכליות של חברי המושבים ופרנסתם, ובבעיות של עתודות הקרקע ושימושיה, צריך להיות מלווה בדיונים והחלטות ערכיות, ולא רק כלכליות, כדי שתהליך היציאה מן המשברים יהיה מוצלח ואמיתי. מערכות כלכליות הן דינמיות ומשתנות כל הזמן; מטרות ערכיות ואידאולוגיות, לעומת זאת, ניתן להגדיר ולפעול על-פיהן לתקופות ארוכות יותר, והן מעודדות יציבות וגיבוש חברתי רב יותר.

אדמות הבדווים בצפון – מאבק שלא צריך היה לקרות (חלק ב')

אמנון ברקאי ויוסף בן-דוד

אדמות שבמחלוקת והתביעות ל"חזקה"

נאמר כבר שהתביעות ל"חזקה", מצד בדוויי הצפון, הן רבות (ואנו מניחים שחלקן אפילו טרם עלה וככל הנראה יעלה במועד כלשהו). ההכרה בזכות החזקה של בדוויי הצפון איננה דומה כלל לזו של בדוויי הנגב. בעוד שלגבי בדוויי הנגב הייתה זו הצעת פשרה מצד המדינה – להכיר בזכותם לחזקה, כחלופה לתביעתם לבעלות מסוג ה"מולכ" על כל האדמות שהם תובעים (כ־800,000 דונם), מסתבר שלגבי בדוויי הצפון, רוב התביעות לחזקה נדחו ורק מעטים זכו בה. הרחייה נומקה בדרכים שונות: על סמך הנימוק של הוותק הדרוש לשם צבירת החזקה; קיומה של "חג'ג'יה" סתמית שקשה היה לראות בה תביעה לבעלות ממשית (הדין במושג החג'ג'יה להלן); רצון להיטיב עם "אנשי שלומנו" מצד הפקידות הממשלתית; ואפילו ריפיון וחוסר נחישות בפיקוח על שמירת אדמות המדינה. ביחס לאדמות הבדווים בצפון, ניתן לומר בוודאות, שה"חזקה" היא המצאה של מדינת ישראל,¹ ולא הייתה שום הצדקה להחיל את מימושה לגבי בדוויי הצפון (כמו לבדוויי הנגב), משום שהמדובר בהשתלטות על אדמות מדינה.

דוגמת המקרה של משפחת א־רחחאל והבעייתיות המשפטית של ה"חג'ג'יה בררנייה"

יש להקדים ולהביא דברי רקע לסיפור המעשה של משפחת א־רחחאל, משום שהוא מדגים באופן ברור את הנסיבות שבהן ממשיך להתקיים המאבק על הקרקע בין בדוויי הצפון לבין המדינה. אגב, המקרה מלמד גם על ההבדל בין בדוויי הנגב לבין בדוויי הצפון, שמלכתחילה ומאז הגירתם של האחרונים לארץ־ישראל, התקשו למצוא שטחים "פנויים" שיוכלו להשתלט עליהם כדרך שעשו בדוויי הנגב, או לכבוש אותם בכוח, כי כאן עמד לצד הפלאחים השלטון העות'מאני, שמחד גיסא לא היה נותן לכך יד, בהיותו שלטון מסודר, ומאידך גיסא לא היה מוותר על אדמותיו אלא מרצונו – כפי שאכן עשה.²

1 מנצור, ע', "ררצים להיאחו בקרקע", הארץ, 28.5.75.

2 אל-הבאיכני – ריאיונות אישיים.

מימוש מדיניות "ייהוד הגליל" (או עיבוי היישוב היהודי בגליל), שהחל בשלהי שנות ה-70', פגע באופן מדי באפשרויות המרעה של הכדווים, משום ששטחי המרעה כולם היו אדמות מדינה ולרוב בעלי העדרים המסחריים (קרי: עתירי המקנה) שבבעלותם היו סדרי גודל של מאות ראשי צאן ובקר. שנים ארוכות הם נהנו מן ההפקר, אך עתה לא נותרה ברירה אלא לעבור בן לילה לשיטות ממשק אינטנסיביות ולגידול בהמותיהם במכלאות ליד בתיהם. מתברר שכבר בראשית תהליך הקמת המצפים בגליל החזירה המדינה לידיה, בפעולה אחת, כ-20,000 דונם.³ יש להדגיש שהחזרת אדמות המדינה לידיה, חייבה אותה למחווה כלפי הכדווים, שהשתמשו בהן לצורכי מרעה, בכך שזרזה את מיסוד הבנייה הבלתי חוקית; זאת בהחילה את התכנון על חלק מיישוביהם הספונטניים, ובהסכמה שבשתיקה להעברת העדרים אל החוות החקלאיות ומשקי העזר בתוך היישובים. מאידך גיסא – הפועל היוצא של ההכרה ביישובים הספונטניים היה החלה של תכנון אורבני מסודר ושל הסדר קרקעות בשטחי תכנית המיתאר. ההסדר מוביל אותנו לדוגמה של משפחת א-רחחאל, שאדמות המריכה שלה נמצאו בתחומי היישוב "רומת אל-הב" (יישוב כדווי מוכר בגליל התחתון). את העדות על כך מעלה פארס אבר-ראפע, ממשפחת א-רחחאל.⁴

בשנת 1939 רכשה משפחת א-רחחאל מידי משפחת אל-מועד מהכפר צפון-יב (צפורי), חלקת קרקע בגודל של 155 דונם, באתר המכונה "פרוש רומאנה" ואשר עתיד להיות האתר שבו יקום היישוב הכדווי "רומת אל-הב". לשם מתן תוקף חוקי לעסקת הקרקע, נערכה "חגיגה ברנייה",⁵ כמקובל באותם ימים. החגיגה, מובאת בזה בהעתק של נוסחה הערבי המקורי, הן בכדי להמחיש ולהדגים את נושאה והן בשל ערכה ההיסטורי. ברור כי היה מעניין לתרגם לעברית את החגיגה אך הסתפקנו בציון שמות הצדדים לעסקה. החגיגה מהווה שטר-מכר מסורתי, דוגמת ה"סנד" אצל כדווי הנגב, ואשר הטאבו הכיר בתקפותו החוקית-למחצה.

תרגום חופשי של ה"חגיגה ברנייה"

המוכרים: הם האדונים הנכבדים מהכפר "צפון-יב" ממשפחת "מנעד" והם גם החתומים על החגיגה:

עבד אל-ע'ני מועד

סלים אל-מועד

מחמד עבד אל-ע'ני מועד

ואחמד עבד אל-ע'ני מועד

הקונים: החתומים על החגיגה הם:

עבדללה מוסא א-רחחאל

3 מאירי, ב', "משמר הגבול: אנו לא יודעים חכמות, ברגע שצף מכנה בלתי חוקי, יוצאים לשטח להרוס אדמות שדרות", מעריב, 22.4.81.

4 א-רחחאל, פארס וראפע, ריאיון אישי – לאב ולבנו, 4.11.93.

5 ראה תיאור מקרה א-רחחאל המהווה דוגמה להזדקקות לחגיגה ברנייה, שבעצם היא שטר-מכר חוקי-למחצה.

6 בשל הגבלת אורך המאמר מצד המערכת, לא יכולנו לתרגם את כל המסמך.

מחמד מוסא א-רחחאל
מחמד ח'ליל מוסא א-רחחאל
חליל אברהים בשיר א-רחחאל
סליימאן סעיד בשיר א-רחחאל



משיגשו נציגי הרשויות לערוך תכנון ליישוב הבדווי "רומת אל-הב", הם נתקלו בעובדה שלמשפחת א-רחחאל יש תביעה על שטח קטן, עליו עמד ביתם זה מכבר; ואילו על-פי הרישום שהיה בידי נציגי הרשויות, האדמה כלל לא הייתה מוסדרת; אדרבה, כאדמה בלתי מוסדרת היא שייכת בעצם למדינה — שהרי בתקופת המנדט האדמה הייתה שייכת לכפר צפון-יפה, ומכיוון שבמלחמת השחרור נטשו אותה תושביה לחלוטין, הרי שהאדמה היא אדמת נפקדים (קרי: אדמת מדינה). כאן התברר ליורשי האדמה של משפחת א-רחחאל שאדמתם לא הייתה רשומה בספרי האחווה. יש לדעת שבזמנו, בכל עסקת קרקע שנערכה באמצעות "חגיג'ה ברנייה", דאג רוכש הקרקע להפקיד עותק מהחגיג'ה במשרדי האחווה בכדי להבטיח את זכותו. לא ברור מדוע וכיצד נעלמה החגיג'ה ממשרד הטאבו בנצרת, משום שלטענת המשפחה הם הפקידו שם עותק כשנערכה העסקה. בכדי להכריע בעניין, פנתה המדינה לבית-המשפט המחוזי בנצרת שיפסוק בעניין זה. בעקבות דיון משפטי פסק בית-המשפט שהאדמה אכן שייכת בדיון למשפחת א-רחחאל; ובעקבות כך אף חויבה המדינה בהוצאות המשפט. הרי המשפט ופסק-הדין הגיעו אל כל בדוויי הגליל, ששוכנעו מאז כי

בנושא הקרקע קיים צדק במדינת ישראל.⁷ ואולם, דעתם של נציגי הרשויות לא הייתה נוחה מכך, והם פנו בערעור לבית-המשפט העליון, לבטל את פסק-הדין של בית-הדין המחוזי ולהכריז על אדמת המריבה כאדמת מדינה. יש להבהיר כי קודם להגשת הערעור נעשה ניסיון מצד נציגי הרשויות (קרי: ממ"י) להגיע לפשרה עם המשפחה, לפיה יישארו בידי המשפחה כל אותם שטחים שעליהם בנו את בתיהם; השטחים הריקים הנותרים, לעומת זאת, יופקעו לטובת היישוב החדש.

המשפחה דחתה כל הצעת פשרה ולא הסכימה לוותר אפילו על דונם אחד. למגינת לבם של בני משפחת א־רחחאל הם הפסידו בערעור, בעוד שהמדינה זכתה בו. כיום, שנים לאחר אותו פסק-דין, אומרים חלק מבני המשפחה שמצדם היו מוכנים לפשרה "הוגנת", אך ורק מתוך הבנה לצורכי המדינה, ולא משום שוויתרו על זכותם, או שלא האמינו בצדקתם, ואולם הם לא יכלו לעמוד בלעג שהסביבה הייתה רוחשת להם, שכן לאדמה ערך מקודש בדיוק כקדושת המשפחה. עֶמְדָה זו קיבלה ביטוי בדבריו של המרואיין: "עב נתפהאם עלא אל-ארד, לאן זיהא זאי אל-ערד" (קשה להתפשר על האדמה, שהיא שווה לכבוד האישה). יחד עם זאת הקושי להגיע לפשרה נבע גם מגורמים הקשורים בזמן: כאשר אבי המשפחה רכש את האדמה היו הם שלושה אחים; ואולם כיום, לאחר הפשרה, צאצאיהם מונים כמה עשרות שהם יורשי האדמה, ועל-פי חישוב שלהם, כל יורש היה מקבל לא יותר מחצי דונם. יש להעיר, אגב, שבמהלך הפרשה לא עלתה מצד הברווים כל נימה פוליטית-לאומנית, אלא להפך, כפי שעולה מדברי אבו־ראפע: "מה שמקומם אותנו זו לא העובדה שאיבדנו חלק מהאדמה, בפשרה, אלא המחיר הכפול ששילמנו בעבורה — פעם ראשונה בכסף ופעם שנייה בדם בנינו. ועל המחיר הרגשי (אפילו אם היה סמלי) ששילמנו עקב קשירת גורלנו בגורל המדינה, שמימי ה'הגנה' ועד היום הוא מחיר דמים; ואחים לברית דמים (קרי: מדינת ישראל) יכלו לגלות יותר רוחב לב כלפינו. אך זהו דור אחר שאיננו בקיא בתרומתה הביטחונית של משפחת א־רחחאל, ושבת אל-הב בכלל". והדברים שנאמרו בערבית היו אלה (בקצרה): "נחנא, עאילת א־רחחאל דפאענא דריבת דם פי דולאת אסראיל" (אנו בני משפחת א־רחחאל שילמנו מחיר דמים במדינת ישראל);⁸ והכוונה כמובן לשנים-עשר מבניהם שנפלו במילוי תפקידם בכל מערכות ישראל, וגם כיום, בביטחון השוטף. באשר לפשרה שלאחר פסק-הדין של בית-המשפט העליון — ממ"י הסכים להותיר בידי המשפחה כשני שלישים (מ-155 הדונם) מהאדמה, מתוך התחשבות באופי יחסיה עם המדינה וכוחות הביטחון. הבעייתיות של כל הפרשה ושל פסק-הדין היא בכך שאיש מהמסד לא טרח כלל להסביר למשפחה שמבחינה חוקית לא היה לה סיכוי; השארת 100 הדונם בידיה היא מחווה של לפנים משורת הדין, שאחרים במקומה לא היו זוכים בה — וזאת, כאמור, מתוך התחשבות ביחסיה המיוחדים עם המדינה. יתר-על-כן, השופטים השתכנעו שבני א־רחחאל נהגו בתום לב במשך כל הזמן. כיום, מֵעֵבֶר לנאמר עד כה, עולה שאלה יסודית אחת והיא: מדוע נמנעה משפחת א־רחחאל מרישום אדמתה בספרי האחוזה, או למצער — להפקיד שם את החג'ג'ה

7 עומר, אבו־אחמד, ריאיונות אישיים ממועדים שונים במשך שנת 1994.

8 א־רחחאל, פ' ובנו ר', בריאיונות שנערכו במועדים שונים במהלך 1994. שניהם נמנים על שבט אל-הב, הידוע בהזדהותו עם "המדינה שכדרך" וגם בהמשך, עד עצם היום הזה. תרומתם לביטחון היא מן המפורסמות ומכאן גם תסכולם, הנובע מתחושה של כפיות טובה של המדינה כלפיהם.

בררנייה, כמקובל אז. פסק־הדין עורר דיונים רבים בקרב בני השבט, ובאחת הפגישות עמם עלה הרהור של זקן בדווי שטען (בקול רם), כי בכדי להבין את הפרשה, יש לשוב אל ימי עריכת העסקה, בשנת 1939. זכור, האדמה נמכרה לרחחאל על־ידי כפרי מהכפר צפון־יה, וייתכן מאוד שהמוכר הונה את הקונה ומכר לו אדמה לא מוסדרת (קרי: אדמת מדינה=של שלטון המנדט). או, שבעצם מדובר באדמת "מוואת", ולכן לא טרחו להפקיד את החג'ג'יה במשרדי הטאבו. במהלך שנות ה־70 נתגלו תרמיות דומות של כפריים כלפי קונים בדווים, שכמובן תרמו להרחבת הסכסוך הקרקעי בין בדווי הצפון לבין המדינה, בגין גורם שלישי — נפקד מהמדינה. מתברר שפלאחים מכרו לבדווים אדמת מזרע שגבלה באדמת מוואת, והקפידו שהעסקה תיערך כ"חג'ג'יה בררנייה" ולא בטאבו, משום ששם הייתה מתגלה התרמית. מקרה א־רחחאל איננו יחיד ובעצם ימים אלה מתקיימים עוד שני דיונים משפטיים במקרים דומים, האחד של תושב "ביראל מכסור" והאחר מ"זוזיר". בשני המקרים המדינה אינה מוכנה להעניק אפילו זכות "חזקה" (קרי: אופציה לפיצוי כספי). אין ספק שכל המקרים הללו הם נדבך במאבק על הקרקע.

מדוע נזקקו הכדווים ל"חג'ג'יה בררנייה" ?

אם אכן רוב עסקאות הקרקע של בדווי הצפון היו חוקיות וחלקן המכריע אף נרשם בספרי האחוזה ("טאבו") — נשאלת השאלה: מדוע חלק מהבדווים נזקק ל"חג'ג'יה בררנייה" או ל"מזבטא" שהם שטרי־מכר חיצוניים (מעין זיכרון דברים) לטאבו? מתברר ששטרי־מכר אלה שירתו היטב, הן את הקונה הבדווי ולעתים גם את המוכר, הפלאח. הבדווי נהנה מדחיית תשלומי ה"זרקו" (מס קרקע), אף על פי שהיה מודע להצטברות חובו, משנה לשנה, בגין מס זה (עד לרישום התקני בטאבו). לפלאח (הישר) לא שינה הדבר אם העסקה נרשמה ישירות בטאבו או ב"חג'ג'יה". ואולם, היו מעטים שניצלו לרעה מצבים שבהם היה ברור להם שהקונה הבדווי לא "יטריח" עצמו לטאבו כדי להסב את החג'ג'יה לרישום התקני, ומכרו את האדמה פעם נוספת למישהו אחר. ואכן, זה אחד מהבירורים המשפטיים שהגיע לערכאות לאחר קום המדינה, כשהבדווי מאמין, לתומו, שהאדמה היא שלו, אך לפתע הוא נתקל בבעל־זכות שני על אותה אדמה.

מסתבר שהייתה סיבה נוספת להזדקקות ל"חג'ג'יה" והיא: מתן תוקף לעסקות קרקע על אדמות מהסוג של "גיפתליכ" (אדמות מדינה שהופקעו בעקבות ריב בין שני צדדים; כשהשלטון מפקיע את האדמה מבלי לברר למי הזכות על הקרקע). כמור־כן, נערכו עסקות קרקע על אדמות לא מוסדרות. למרות ששני הסוגים הללו (גיפתליכ ואדמות לא מוסדרות) הן אדמות מדינה, שכל מי שחשב שמתי שהוא בעבר הן היו שייכות לאבותיו או אבות אבותיו, ניסה להשתלט עליהן מחדש (אדמות שניתנו על־ידי האל לכל דיכפין — ריג'יאק אללה). יותר מאוחר, הסכסוך הקרקעי והדין המשפטי בו הובאו בפני ערכאות ישראליות.

כן מתברר, שגם המדינה "פותתה" לבצע עברות על חוקי מקרקעין. אחת הדוגמאות לכך נתגלתה בעת שנוצר הצורך בהקמת היישוב הבדווי "רומת אלי־הב", שתוכנן וקם על אדמות לא מוסדרות.

מקורות חיכוך נוספים

1. תביעה להכרה על אדמות שנרכשו לפני קום המדינה ואשר עוררו בעיות לגבי תקפות הרכישות, משום שההוכחות לעסקות עוגנו ב"חג'ג'ה ברנייה" או ב"מזבטא" (דוגמת המקרה של משפחת א־רחחאל שהובא לעיל).
2. תביעה להכרה בבעלות על אדמות שניתנו לשבטים בשלהי התקופה העות'מאנית, דוגמת שבט "החג'יראת", שבעצם ימים אלה מסתיים הדיון המשפטי על הקרקע בעניינו.
3. הכרה ביישובים הלא מוכרים ("אנתישאר"), שהבנייה בהם בוצעה על אדמות שיש לגביהן קושאן, ורק בחלקן הן אדמות שב"חזקה".
4. התנגדות להפקעת אדמות של בדווים לטובת יישובים יהודיים. באופן קונקרטי מתקיים מאבק, כשנים האחרונות, בין מועצת העיר כרמיאל לבין כדווי הסואעד מהיישוב הבלתי מוכר "ראמיה", שאת אדמותיו הפקיעה המדינה לטובת כרמיאל עוד בשנות ה-60'. אולם התושבים הבדווים מנהלים מאבק עקשני על בתיהם ואדמותיהם (שבמקרה זה רשומות בטאבו כאדמה פרטית שלהם).

כאן המקום להגדיר את גבולות מאבקם של כדווי הגליל, משום ש"המאבק על הקרקע בגליל חריף מאוד בין כה וכה, ולא רק בין מושבים לבין כפרים ערביים, אלא אפילו עם יישובים עירוניים".⁹ עובדה היא שהבדווים אינם רואים עצמם צד במאבק של היישוב הערבי על הקרקע, אף על פי שלא פעם הצהירו, כביכול, נגד הפקעת אדמות ככלל. ייתכן מאוד שמדובר במס שפתיים שאותו צריך לשלם למקרה שידקקו אי-פעם בעתיד לעזרת שכניהם הערבים מהכפר ומהעיר.

כבר עכשיו מתברר שפריסת היישובים מקשה על התכנון ועל ההחלטה לגבי מיקום השירותים הציבוריים, ובייחוד ליצירת אינטראקציה חברתית, שהיא כה חיונית לשם בניית קהילה בריאה ונקייה מ"קלקולי" השבטיות שאפיינו את האוכלוסייה עד כה (ראה מפת יישובי הבדווים).

מהשוואה בין הקמת יישובי הבדווים בצפון לבין הקמת יישובי הבדווים בנגב עולה, כי השוני הראשוני מתייחס לעניין הקרקע. הקמת עיירות הבדווים בנגב נעשתה תמיד על אדמות מדינה. שנית, לא היה שום מקרה של מיסוד יישובים ספונטניים (קרי: הכרה בבנייה בלתי חוקית), אלא אם כן נמצאו בשטח המתוכנן מבנים שנבנו עוד קודם לכן, ועל-פירוב לא קיבלו לגיטימציה; לעומת זאת, כל יישובי הבדווים בצפון קמו על גרעינים של בנייה בלתי חוקית, וכמעט תמיד על אדמות פרטיות. לידם של הבדווים, להבדיל זה יש חשיבות פסיכולוגית ומעשית, בשל תחושת השייכות למקום. ואולם מזכות זו לא נהנו כדווי הנגב, שהממשלה דחתה תמיד את בקשתם למסד ולהכיר ביישוביהם הספונטניים. הערך המעשי של מיסוד היישובים הספונטניים בגליל, הוא ביכולתן של המשפחות שיש להן עודפי שטח (מעבר לצורכיהן למגורים), להקים עליהם את משקי-העזר ו/או לשמור חלק מהם למגורי הדורות הבאים.

9 זהר, ג', "מביטים במפות וחולמים", מעריב, 29.11.92.

וכמובן, קיים ועומד ערכם הכלכלי של השטחים הרזרביים שמחירם עולה בהתמדה וכן עניין שמירת האופציה של מכירתם בעתיד, אם וכאשר יבשילו התנאים התרבותיים לכך (הסרת העכבה של אי-מכירת אדמה, כביכול). יש להדגיש, כי גם לגבי בדוויי הצפון, כמו לגבי בדוויי הנגב, תפיסת התכנון הממלכתית ליישוב הבדווים הייתה, ועודנה, אורבנית ולא כפרית, להוציא את המועצה האזורית יזרעאל שיזמה הקמה ומיסוד של חוות חקלאיות, על-פי תכנון מקורי ודרישת החוק.

יזא, אפוא, שבמאבק על (מעט!) הקרקע שיש לבדוויי הצפון, הם הצליחו לכפות את מבוקשם (בעזרת פטרוניהם הפוליטיים); מסתבר שרק בודדים נאלצו לוותר על מקום מגוריהם ולעבור ליישוב המוכר, כשהם מפוצים באדמה חלופית ובכל הפיצויים הנלווים למעבר – כגון פיצוי על מבנים, מטעים, מבני עזר, בורות מים וכיו"ב.

אולם כאשר מדובר בצורך לוותר על אדמות לטובת יישוב יהודי, גילויי האחוה נדחקים הצדה (כפי שהדבר עולה מהסכסוך עם הבדווים מהיישוב הבלתי מוכר "ראמיה").

כאמור, מאבק בדוויי הצפון על הקרקע התבטא על-פירוב בגילויי הקצנה ואלימות נקודתיים ובחלקם אף פגיעה בנציגי רשויות, ובניגוד לבדוויי הנגב – רק פעמיים הקיפו המחאה וההתנגדות את כלל האוכלוסייה. היו אלה שתי הפגנות המוניות של בדוויי הצפון מול בניין הכנסת. הראשונה תוארה קודם לכן במסגרת החלק הראשון של המאמר (קרקע 41), ואולם השנייה "לבשה אופי מתון יותר, אך הצטיינה בארסיותה כלפי המדינה ורשויותיה. הפעם היה לכם עניין עם אנשים יותר משכילים ומתוחכמים שבדבריהם נשמעו גם אזהרות לגבי המשך נאמנותם..."¹⁰

המסקנה המתבקשת מהדברים שתוארו לעיל (ואשר יש מי שיפטור אותם ב"לא תופסים אדם בצערו") היא, שהנאמנות וההזדהות של בדוויי הצפון (או של חלק מהם) הנה על תנאי. אך עצוב יותר לשמוע מפי צעירים בדווים, שברוב הסכסוכים עם המדינה היא מתרצה בסופו של דבר או נכנעת – "אז מדוע לא לתת לנו מראש את המעט המגיע לנו, לפני קלקול היחסים..."¹¹

דוגמת שבט ה"מזאריב"

לפנינו פרשה מאלפת שעניינה בשטח של 500 דונם, ששבט המזאריב קיבל אותו מהסולטאן הטורקי בעשור הראשון של המאה ה-20. שטח זה שרוי מזה זמן רב, עוד מימי המנדט הבריטי, בסבך משפטי והוא נגרר גם לערכאות במדינת ישראל; ובעצם ימים אלו עומדת להתקבל ההכרעה המשפטית עליו.

המדובר בשטח בגוש: 17303, חלקות 4, 6, שלגביהן תובע השבט בעלות מסוג ה"מולכ". אבו עיסאם טוען ששוב לפנינו פרשה של הונאה ונישול, הנגרמים מעובדת כוונתם של הבדווים כמו בעבר, אלא שההתדיינות והסכסוך הם כיום עם המדינה, הרואה עצמה בעלים חוקיים של אדמות

10 אל הב, א"ח, ובניו, שם, שם.

11 עדות משכיל בדוויי שביקש להישאר בעילום שם ואשר טענתו היא: כי "אם המצב יימשך אזי צפוי קרע בין הבדווים הצעירים לבין המדינה, וחבל!" (1)

אלה. לדברי זקני השבט, יוזמי התרמית, בתקופת המנדט, היו כפריי מעלול שבקרבת כפרם מצוי שטח המריבה, שמשום מה הצטמצם במהלך הדורות לכדי 275 דונם. ככל הנראה, משפחת סורסוק,¹² שמעולם לא חסרו לה אדמות, שמה ידה גם על שטח זה — בטענה ששבט המזאריב רשם אותו על שמה, בשלהי השלטון העות'מאני, בגלל חוסר היכולת לשלם את ה"ורקו" (מס הקרקע). הם מזכירים, משום מה, גם את קרן קימת לישראל כשותפה לקנוניה, בהיותה מעוניינת בשטח שאותו קנתה (או התכוונה לקנות) מידי משפחת סורסוק; ומעורבות קק"ל החלה עם תחילת המנדט, והפגישה את סורסוק וקק"ל כצדדים לעסקות קרקע רבות. המשך סיפור המעשה בראשית 1921, כאשר פרצו סכסוכי דמים בין תושבי הכפר מעלול לבין שבט המזאריב¹³ על זכויות רעייה ובעלות על שטחים אלה.

כאמור, לסכסוך הצטרפה גם קרן קימת שהייתה בעלת עניין בשטח זה; וכבר באותה שנה החלה הפרשה להתברר בבית-משפט בכיירות (אולי משום שסורסוק, כתושב לבנון, משך את הדיון במשפט לכיירות). בפסיקתו חילק בית-המשפט את זכויות הצדדים כדלקמן: הברווים משבט המזאריב יהיו רשאים לקושש עצים להסקה בשטח. לעומת זאת כפריי מעלול יהיו רשאים לרעות את בהמותיהם בשטח המריבה; ואילו קרן קימת תהיה רשאית לבצע, באותו שטח, נטיעות. בתביעה התברר שמשפחת סורסוק היא הבעלים החוקיים של שטח המריבה, משום שהיא יכלה להציג בפני בית-המשפט מסמכים חוקיים על בעלותה על הקרקע. ואולם, לפסיקת בית-המשפט לא היה ערך מעשי. ראשית, משום שהברווים המשיכו לטעון לבעלותם ובכך להפריך, כביכול, את בעלותו של סורסוק, שגזל מהם לטענתם את האדמה במרמה. אגב, לכפריים ממעלול לא הייתה בעצם שום עילה לתביעת בעלות, אלא רק לשמירה על זכות הרעייה וקישוש עצי הסקה (וגם על אלה היו מוכנים להיאבק בכוח). בינתיים התברר, שבלא ידיעת בריווי המזאריב והכפריים, התנהל מו"מ בין סורסוק לבין קרן קימת, למכירת השטח לשימושו של המושב נהלל, שהוקם בשנת 1921 (הראשון בארץ-ישראל). משמע, העסקה התבצעה כשסכסוך הקרקע היה בעיצומו. משיצאו לממש זכותם על האדמה שנרכשה בעבורם על-ידי קרן קימת והחלו לנטוע את השטח, נתקלו חברי נהלל ברועים בריוויים וברועים כפריים שהפעילו הפעם כוח ואלימות שבגינה הגיעו לבית-המשפט המחוזי בנצרת. הסכסוך הסתיים בבוררות מוסכמת, תוך ויתור על דיון בערכאות. הן הברווים והכפריים והן חברי נהלל הסכימו שהבוררות תתקיים בפני קצין משטרה בריטי בשם ת'ורן, שנתן, כמוכר, תוקף משפטי לבעלות של קרן קימת על הקרקע, שכן נרכשה כחוק. לערבים, לעומת זאת, הותיר את זכות הרעייה והקישוש. הדיון המשפטי בפרשה זו ניתן בשלהי התקופה העות'מאנית, עבר לתקופת המנדט הבריטי ועומד להסתיים בערכאות בבית-המשפט.

12 משפחת סורסוק נודעה, במהלך המאה ה-19 ותחילת המאה ה-20, כמשפחת בנקאים לבנונית, שבה כלטו מספר אפנדים שהצטיינו בעסקות הקרקע שביצעו בצפון ארץ-ישראל — פלשתינה, ובין היתר — עסקות הקרקע עם התנועה הציונית.

13 מזאריב, מ', ריאיון אישי מיום 12.7.95; מכונה גם אבו עיסאם, ונחשב לאחר מנכבדי השבט, אך ידיעתו ומיומנותו הן בעיקר בנושא האדמות בכלל וסכסוכי קרקע כפרט.

המקרה של "ראמיה" – מאבק בצל מחדל

ראינו לנכון לכתוב את המאמר במקרה של "ראמיה", יישוב שאוכלוסייתו שרויה בעימות קרקעות ממושך, עימות שהוא סימפטומטי למאבק הכדווים בצפון על אדמותיהם. "ראמיה" הוא שם של יישוב בלתי מוכר. אוכלוסייתו מונה כ-120 נפשות, והם מהווים משפחה מורחבת אחת הנמנית על שבט סואעד (המאופייין בפזורה בגליל). למעשה לא מדובר כאן ביישוב אלא בפזורה של מבני מגורים ומשקי-עזר בדרום-מערב העיר כרמיאל, שעשויים מעצים ופחים. לקבוצה זו בעלות פרטית על כ-150 דונם אדמה ש"נבלעו" בגבולות המיתאר של כרמיאל. הצורך בהרחבת שטחי המיתאר של כרמיאל, הכוללים גם את השטח של ראמיה, שאוכלוסייתה מתנגדת, כמובן, מכול וכול להפקעתם, ואף לכל הפתרונות שהוצעו עד כה. והנה, במשך השנים האחרונות התפתח במקום סכסוך הלוכש סממנים וממדים של מאבק שיצא מכלל שליטה של הנוגעים בדבר. החשיבות של דוגמה זו בכך שהיא מדגימה כיצד מתפתח סכסוך קרקע מקומי לממדים מוגזמים ואשר אותו מנצלים, בסופו של דבר, גורמים לאומניים חיצוניים, המצטרפים למאבק הלאומי-הערבי על אדמות הגליל.

החקירה בשטח מעלה שאדמת אנשי "ראמיה" הופקעה כבר בשנת 1976, כאשר המשפחה שישבה שם (במספר אוהלים) קיבלה מנציגי מ"י צו פינוי.¹⁴ יתר-על-כן, על-פי עדותו של אחד מפקידי מ"י, הוא עצמו סייע בפינוי אנשי "ראמיה" מהמקום, באמצע שנות ה-60; הוא קיפל אז את האוהלים והעמיס אותם על גבי משאיות שהובילו את הכדווים לכפר הסמוך "נחף".¹⁵

מן העבר האחר עולים דברי הכדווים, המוצאים ביטויים מעל גבי העיתונות (הכתובה והמצולמת), וכך מתברר שהם מתעלמים מעובדת העתקת מגוריהם בשנות ה-60' ל"נחף". גם לאחר שחזרו לשטח, נוח היה להם לטעון שדבר ההפקעה המחודשת, בשנת 1976, בא להם כ"הפתעה" וכי הפעם לא טרחו למסור לידיהם צווי פינוי (דבר שכמובן יוכחש מכול וכול על-ידי פקידי מ"י). הכדווים עדיין מאמינים שכל גורם תקשורתי שניתן לגייסו, יוכל לסייע להם לביטול הגזירה, תוך התעלמות מעובדת עבריינותם הקשורה בעצם פלישתם מחדש לשטח המופקע.

עדות מפי איש שבט הסואעד (עליו נמנים אנשי "ראמיה") אינה פוסלת את האפשרות שאנשי "ראמיה" זוכים כיום לעירוד מהצלחת הכדווים מהר הנגב – שגיוס אמצעי התקשורת לצדם הוא שהכריע ב"הכנעת הממשלה" בסכסוכם עמה.¹⁶ ואכן, אמצעי התקשורת היטיבו לתאר את "ראמיה" בצבעים העגומים ביותר (ובאמת, במציאות התמונה היא אכן כזו): ילדים המתגוללים בזבל, בתים ללא תשתיות פיזיות, ללא חיים ושמחה, כאילו המדינה מתנכלת להם בכוונה תחילה. למרבה הצער, שום הסבר ותירוץ של נציגי הרשויות אינם יכולים לעמוד בפני התיאורים הפלסטיים, יהיו סיבותיהם

14 שלח, ע', "כרמיאל נגד ראמיה, אדמה חמה", מעריב, 11.11.92.

15 ברקאי, א', ריאיון אישי מיום 30.8.93.

16 כזכור, שבע משפחות מהרהנגב שכתו מול משרד ראש הממשלה כחצי שנה מאוגוסט 1993, כאשר אמצעי התקשורת, ובייחוד התקשורת המצולמת, קתעדים תמונת מצב עגומה שאיננה מחמיאה למדינה; ובסופו של דבר הם מקבלים את מבוקשם. בדוויי ראמיה הניחו שכך יקרה גם אצלם.

אשר יהיו; אלו לא יוכלו לשכנע שאכן כזאת קורה במדינת ישראל (!). אין ספק כי הצד של המדינה נמצא, מבחינה הסברתית, בנחיתות מול הני"ל; וקשה יותר הידיעה שהמדינה איננה מגיבה ואיננה עושה בתחום זה, והשטח עומד פרוץ לכל מי שרוצה ואכן מנצל אותו למימוש אינטרסים מוגדרים. אין ספק שמקרה "ראמיה", שזכה לסיקור נרחב והעמיד (ומעמיד) את המדינה ונציגיה באור שלילי, איננו רק תוצאה של התעקשות הברווים להיאחז באדמותיהם, אלא, בראש ובראשונה, אזלת יד של מי שתפקידו היה לשמור על אדמות המדינה, בתקופה שבין פינוי אנשי "ראמיה", באמצע שנות ה-60' (ההתעלמות מחזרתם לשטח המריבה) לבין מועד כלשהו במהלך שנות ה-60' ועד לשנת 1976; בשנה זו הוצאו צווי הפינוי (קרי: ההפקעה). אזלת היד היא אכן קשה ונוקבת, ביחוד כשצפוי היה שהברווים יחפשו את רקע הריפיון ויפלו מחדש לאדמותיהם; שהרי כזו הייתה דרכם מאז ומתמיד. כשהם חשים בהתרופפות השלטון, הם מנסים מזלם להשתלט מחדש על אדמות לא להם.

נראה שגם "ההתעוררות" של גורמים ממשלתיים ומוניציפליים בשלוש השנים האחרונות לחפש אחר פתרון הולם, הביאה יותר נזק משהועילה. אחת ההצעות לסיום הסכסוך באה דווקא מכרמיאל, וגרסה את שילובם של הברווים כשכונה בתוך היישוב. לתכנית זו קמו מיד מתנגדים, שגישתם לא הייתה נקייה מסממני גזענות.¹⁷

כן התברר, שהגוף שמתקרא "הוועד לדו-קיום" בכרמיאל, היה בין המתנגדים ליישוב בדרווי "ראמיה" בעירם.¹⁸ גם התייחסותו של ראש העיר, כאילו הברווים מ"ראמיה" משלמים את מחיר ייחוד הגליל (אם לכך התכוון) איננה מוסיפה לתדמיתה של המדינה; ומוטב שהטיפול, במיוחד במקרה זה, יצא מתחומי המינהל והמשפט היבשים וילבש אצטלה אנושית. קברניטי המדינה והחברה, שטובת הברווים והמדינה לנגד עיניהם, בוודאי לא היו רוצים שייחוד הגליל יכלול מעשים (ומחדלים) כפי שנעשו לתושבי "ראמיה".

סיכום

לא במקרה קבענו/ניסחנו את כותרת המאמר: "...מאבק שלא צריך היה לקרות", ויאה היה לפרש אותה במילים: כל נהפוך את בדרווי הצפון – האוהדים – לאוכלוסיית עימות. כאן המקום לערוך השוואה עם בדרווי הנגב, שאצלם הקונפליקט הקרקעי נושא אופי של עימות;¹⁹ וייעשה עוול לברווי הצפון אם בעיית הקרקע שלהם תשווה לזו של בדרווי הנגב. ואכן, קיימים הבדלים, עקרוניים ומעשיים, המצדיקים את השוואת בהתייחסות אל שאלת הקרקע של שתי האוכלוסיות:

1. היקף תביעות הקרקע של בדרווי הצפון ניתן לביטוי במונחים של אלפי דונמים בודדים, בעוד שבדרווי הנגב תובעים מהמדינה כ-800,000 דונם, ויש אף המדברים על מיליון וחצי דונם.

17 גילת, א', "לא בחורף, לא בחו"ל", מעריב, 25.8.92.

18 אדמון, ת', "לא בחוכנו", מעריב, 21.9.92.

19 בן-דוד, י', "הקונפליקט הקרקעי בין בדרווי הנגב לבין המדינה – היבטים היסטוריים, משפטיים ואקטואליים", קרקע, 40, המכון לחקר שימושי קרקעי, ירושלים, עמ' 61-91.

מטבע הדברים, תביעות בהיקף כזה יוצרות מגוון עצום של גילויים – משפטיים, פוליטיים, חברתיים ואחרים – הזוכים להד תקשורתי מתמיד.

2. מרב אדמות הברווים בצפון הן מסוג ה"מולכ" (אדמות פרטיות על-פי חוק), שממילא היקפן מצומצם. לעומת זאת, כל האדמות של בדוויי הנגב מוגדרות כאדמות שב"חזקה" – זכות שהוענקה להם על-ידי המדינה.

3. בעיית הקרקע של בדוויי הצפון נובעת מתביעתם להכרה ביישוביהם הספונטניים ולא לעצם ההכרה באדמותיהם. לעומת זאת, תביעתם של בדוויי הנגב היא להמיר את זכות ה"חזקה" לזכות ה"מולכ". ומעבר לכך, הם רואים בפתרון בעיית הקרקע תנאי ליחסיהם עם המדינה, בכל התחומים.

4. כללית, היחסים בין בדוויי הנגב לבין המדינה מבטאים מצב של קונפליקט מתמשך, שלא נעדרות ממנו תופעות של הקצנה ולאומנות. לעומתם, בדוויי הצפון עשו כבר-דרך ממשית בהשתלבותם במערכת המדינה והחברה הישראלית. בולט בעיקר חלקם במערכת הביטחון הזוכה להבלטה כל אימת שהם שוכלים חיילים הנופלים (בשנים האחרונות) בחזית הלבנונית. לכן גם לא ייפלא שבדוויי הצפון דוחים את הניסיונות של גורמים לאומניים לנצל את בעיית הקרקע ומצוקות אחרות כדי להרחיק אותם מאהדתם למדינה.

מסקנת הדברים שנאמרו לעיל, יחד עם כל הנאמר במאמר (על שני חלקיו): שמוטב היה שהמדינה תימנע מעימות עם בדוויי הצפון, גם אם מדובר בווייתור על קרקע (משאב לאומי!) שהיקפה אינו עולה על מאות דונמים. כל יישכח שכל יישובי הברווים בצפון קמו סביב גרעיני בניינים שהקימו הברווים ללא תכנון ואישור; והתעקשותם המתמדת הביאה לכך שהמדינה תמיד חזרה בה מהתנגדותה להכיר ביישוביהם הספונטניים. יתר-על-כן, לכל יישוב כזה צורפו אדמות מדינה בהיקף העולה במאות אחוזים על האדמות הפרטיות של הברווים. ייתכן מאוד שהמודל הזה, של קביעת עובדות מצד הברווים בבניית בתים בניגוד לחוק, ניסיונות המדינה להרוס אותם, ניסיונות הברווים להתנגד ולזכות בהכרה בבנייה הבלתי חוקית, הרבה דיונים משפטיים ופוליטיים המלווים במרירות גדולה ויצירת משקעים קשים, כל אלו מביאים, בסופו של דבר, להתכופותה של המדינה ולמתן אישור והכרה ביישובים הספונטניים. "אם כך קורה בסופו של דבר, למה צריך את כל התהליך המרגיז והמכאיב. האם זה לא עושה רושם שהמדינה צריכה את כל הטקס הזה, בכדי להימנע מביקורת של הקנאים לנכסי האומה [הקרקע] היהודיים, וכן מביקורתם של מגזרים אחרים במיעוט הערבי שיתבעו זכות דומה לזו הניתנת לברווים: מתנות קרקע, ובהיקפים גדולים – חינם!" דעה זו הביע בדוויי מהכפר טובא, המשוכנע שיש מדיניות חסויה ונטיית-חסד כלפי הברווים, שהרי "בנושא היישוב והקרקע, המדינה הייתה זו שהתכופפה, אך בכדי לעמוד בפני ביקורת ולחצים מצד מגזרים אחרים, היא מתעקשת על דברים הנראים קטנים, כמו כמה מאות דונמים שהיו, אולי, מבטלים לחלוטין את בעיית הקרקע של בדוויי הצפון".²⁰



מדדים לבחינת מדיניות תכנון ובנייה למגורים

זאב כהן

אנו נמצאים בנקודת זמן בלתי ברורה בתחום המקרקעין; לפיכך מחויבים אנו לבחון בקפידה את המדיניות והיעדים.

א. הגדרת יעדים וצרכים

צרכיה של מדינת ישראל לקראת שנת 2020 נגזרים מתחזית אוכלוסייה של 8.5 מיליון נפש. במישור הלאומי מתגבשת הדעה שקיים מחסור חמור בקרקע, לצד בזבוז בניצולה. מחסור זה נובע, לדעת חלק מהמומחים, מממדיה הקטנים של הארץ ומגודל אוכלוסייתה. בארבעת העשורים האחרונים גדלה האוכלוסייה בקצב של כמיליון נפש בכל עשור, וגידול דומה צפוי גם בעתיד.

לטענת חסידי הבנייה לגובה, קיימת צפיפות מנפת בארבע צפונה — של למעלה מ-500 נפש לקמ"ר, ובשנת 2020 חזויה אף צפיפות של 850 נפש לקמ"ר; וזאת לעומת הולנד, הנחשבת לצפופה שבארצות המערב, שבה מגיעה הצפיפות ל-366.4 נפש לקמ"ר.

כל מי שביקר בהולנד יודע שיש בה מרחבים ירוקים מדהימים ואין לראותה או להגדירה כמדינה צפופה מבחינת איכות החיים.

בצפיפות עירונית של 6 יחידות לדונם ברוטו (אשר דומה לצפיפות ברמת-אביב שבצפון תל-אביב), ובהנחה שגודל ממוצע של משפחה הוא 3.5 נפשות, ניתן לצופף 8.5 מיליון תושבים (לפי התחזית לשנת 2020) ב-400,000 דונם (! !), שהם 2% משטח מדינת ישראל. בשטח זה נכללים גם שטחי ציבור ודרכים.

באופן תיאורטי, 98% הנותרים משטח המדינה מיועדים לתעסוקה, לחקלאות ולשמירה על הנוף. יוצא, אפוא, שבתכנון מגוון של בתי קומות בני 2-8 קומות, ניתן למלא את הדרישות העתידיות ללא חשש ממחסור בקרקע.

החלטת ראש ממשלת ישראל, מר רבין ז"ל, והחלטת המועצה הארצית לתכנון ובנייה בדבר צפיפות מינימלית של 3.5 יחידות דיור לדונם ברוטו, משמעותה שבשנת 2020 ייועדו למגורים כ-4% בלבד מקרקעות המדינה.

ה"טעות האופטית" בדבר מחסור בקרקע נובעת ממחסור בקרקע זמינה, ומהפריסה הבלתי נשלטת של יחידות התכנון.

השאלה האמיתית ברמה האסטרטגית היא – האם במדיניות הקרקעית הקיימת אכן יוצרים, כנדרש, קרקע זמינה באזורי הביקוש.

ב. מה נדרש להשגת היעדים

1. ייצור קרקע זמינה עם תשתיות אורבניות

(א) "קרקע זמינה" היא קרקע שניתן לבנות עליה תוך חודשים ספורים מיום ההקצאה או מיום ההחלטה על ההקצאה.

מאחר שמשך הבנייה של בית מגורים אורך לפחות שנה וחצי, וזאת בתנאי שקיימת תשתית עירונית, הרי כל החלטה בדבר הצורך בהתחלות בנייה חייבת להתקבל, לכל המאוחר, שנתיים לפני מועד האכלוס.

(ב) מצוקת המחסור בקרקעות זמינות באה לידי ביטוי במחירי הקרקע הגבוהים באזורי הביקוש. המחירים מאמירים ומגיעים למחירים הנדרשים באזורים היקרים שבאירופה ובאר"ב.

להלן תמונת מחירי קרקע ליחידת מגורים בכנייה רוויה:

200,000-100,000 \$/יחידה.	גבעתיים, ברמת-גן ובתל-אביב - צפון:
130,000 \$/יחידה.	בירושלים:
100,000-60,000 \$/יחידה.	בת-ים, בראשון-לציון ובחולון:
160,000-80,000 \$/יחידה.	בהרצליה וברמת-השרון:
	מחירי קרקע באזורי התעשייה:
2 מיליון \$/לדונם ומעלה.	בתל-אביב:
1.5 מיליון \$ לדונם ומעלה.	בהרצליה:
1,000,000-600,000 \$/דונם.	בפתח-תקה, בחולון ובראשון-לציון:
450,000-250,000 \$/דונם.	בלוד ורמלה:
250,000-220,000 \$/דונם.	באשדוד וכנות:
350,000-250,000 \$/דונם.	בחפיפה:

הנתונים מראים שבחיפה – "עיר הפועלים" – המחירים נמוכים יחסית; זאת בשל שפע הקרקעות הזמינות לתעשייה באזורי הקריות והצ'ק פוסט מאז שנות הארבעים. קיימת, לכאורה, רגיעה בשיווק שטחי תעשייה בנויים להשכרה, אולם קיים מחסור בקרקע לתעשייה לשימוש עצמי על-פי פונקציות התואמות את המפעל הספציפי.

(ג) הממשלה מתקשה ליצור קרקע זמינה הן לתעשייה והן להבטחת בנייה של 50,000 יחידות דיור לשנה.

הפעולות המתבקשות מחייבות שיתוף פעולה של משרדי הממשלה השונים לפי הפירוט הבא:

* על משרד התחבורה ליצור תשתיות להסעה המונית, בעיקר קווי רכבות במרכזי האוכלוסייה.

* על המינהל לבזר סמכויות לאלפי היזמים ולא לרכזם בידי קבוצה קטנה של מתכננים.

* על משרד הפנים לקבוע יעד של יצירת שטחים זמינים ברזרבה של, לפחות, 250,000 יחידות דיור – דהיינו, לקדם את שינוי הייעוד ברחבי הארץ בשטחים בהיקף של: 6 יחידות \times 42,000 מ"ר = 250,000 יחידות דיור. על הרשות המקומית ומשרד הבינוי והשיכון להבטיח תשתיות מדידות לשטחים שייעודם שונה.

* האוצר חייב לספק רולינג לנושא המיסוי ולבטל את אי-הוודאות האופפת את שוק היזמים בקשר לאדמות מינהל.

* המינהל חייב לנהל קידום הסכמים גמיש וענייני עם החוכרים בסביבות הערים.

(ד) ההליך הזול והמהיר ביותר ליצירת קרקע זמינה הוא להרחיב אזורי בנייה קיימים ולשנות את הייעוד של השטחים שבהם קיימת תשתית. הקמת תשתית לבנייה רוויה באזור כמודיעין עולה כ-25,000 \$ ליחידה, לעומת עלות התשתית בשכונה קיימת ברמלה שעלותה כ-6,000 \$ ליחידה. ברגע שתיווצרנה קרקעות זמינות בשוק המקרקעין, ניתן יהיה לשלוט בלחצי השוק ולספק את הנדרש. חלק מהדרישות תבואנה על סיפוקן באמצעות כוחות השוק, וחלק – באמצעות יזמות ממשלתית.

(ה) לקרקעות ממ"י יתרונות רבים, בעיקר בעת שיווק מסיבי בחוזה פיתוח. אלא שממ"י נגרר לפתרונות יוקרתיים ולריכוזיות יתר.

בהחלטות מס' 727 ומס' 717, יצר המינהל פתח להפשרת קרקעות, אלא שחוזי המינהל הקשוחים, הקשורים בהחלטות הנ"ל, מרתיעים חוכרים פוטנציאליים. בחוזיו, המינהל דורש: מצד אחד – החזרת קרקע למינהל, תכנון על-ידי המינהל, הקצאה על-ידי השמאי הממשלתי; ומצד שני – אינו מתחייב למועדי שינוי הייעוד, סוג השינוי והגדרת הקרקע שבתמורה.

נוסח החוזה, הנוטל מהחוכרים כל שליטה בקרקע באופן סופי ומוחלט, מרתיע את חוכרי הקרקע הנמצאים במצב של חוסר ודאות – הן ביחס לתשלומים הכרוכים בהחלטות לרבות מיסוי והן ביחס לגורל הקרקעות, לרבות לוחות זמנים.

על המינהל לאפשר לחוכרים לתכנן את השטחים לפי דרישות ועדות התכנון, ובכך להרגיע את החוכר מפני החשש של איבוד נכסיו וחוסר אמון בלברינט ביורוקרטי; במקביל, האוצר חייב לתת רולינג לעניין מסי שבת, מס הכנסה, רווחי הון ותשלומי מע"מ.

2. התאמה לצורכי השוק

(א) המחזיקים בקרקע והוועדות המקומיות מכירים את צורכי המקום והאזור. תכניות היוזמות על-ידי חוכרים ומתכנניהם יוצרות בהכרח מגוון של רעיונות. הוועדות המחוזיות ניוונות מהתכניות ומנווטות אותן לאפיק הלאומי ועל-פי צורכי השוק. תכנון הנעשה על-ידי בעל עניין ועל-ידי הוועדה המקומית מתייחס לניצול קרבי של הקרקעות. היוזן חוזר בין ועדות התכנון ליזם, עשוי לקדם תכניות המכוונות למילוי צורכי השוק, אלא אם היזם חורג באופן בלתי סביר מדרישות התכנון הסביבתי.

(ב) בכלכלה חופשית יש לשלב את רצון כוחות השוק עם תכניות מוסדות התכנון הממלכתיים. זהו ההליך הקיים בארה"ב, שבה השלטון הפדרלי אינו קובע את מדיניות האכלוס, אלא העיריות והמדינות. לכן הליכי התכנון והבנייה מהירים יותר, כפי שדווח על-ידי מומחים מארצות-הברית, במסגרת יום עיון שנערך בטכניון בנושא מדיניות התכנון. בכל מקום בעולם שבו נוצרת ריכוזיות יתר בנושאי תכנון ובנייה, נכשלים מוסדות הממשלה. הפקידים הממלאים את תפקידם — ככל שמוכשרים הם — אינם יכולים להתחרות ברעיונות וביצירתיות של היזמים.

(ג) המינהל החליט על ריכוז התכנון בידי שישה משרדי מהגדרסים. החלטה זו מהווה שגיאה ניהולית משמעותית היוצרת ריכוזיות במקום ביזור. יש לנצל את אלפי המתכננים הקיימים בארץ ליצירת עושר רעיוני תכנוני, תוך השתלבות במגמות התכנון הלאומי.

(ד) טרם הוחל בבניית שטחי מגורים על קרקע שאושרה על-פי החלטה מס' 727; זאת למרות שההחלטה קיימת זה מספר שנים ולמרות שבאזורי המטרופולין, במחוזות המרכז, הדרום והצפון קיימים מאות אלפי דונמים בידי חוכרים אשר צופים בכליון עיניים לשינוי הייעוד וקבלת התמורה. מכאן משתמעת חוסר רגישות לבעיות החוכרים.

(ה) מכרזי התכנון, לפיהם היום מקבל שטחי קרקע נרחבים לתכנון תמורת רכישת 20% מהקרקע — הגם יצור חדשני, שאין לו אח ורע בשוק המקרקעין. הוצאות מכרז לתכנון, ללא תיאום בין-משרדי מוקדם, מהווה תרגיל הימור בלתי ברור ונועד, ככל הנראה, לכישלון ולגניזה.

אילו לפחות הייתה תכנית אב או תכנית מיתאר מאושרת, היה מקום למכרז הנ"ל — דבר שלא נעשה.

3. תנופת הבנייה – גיוס הון

(א) בארץ ובחול קיים הון בידי גופים המוכנים להשקיע בבנייה למגורים ולתעסוקה. הקלות שבה גויס ההון בשנים האחרות, אם על-ידי ליווי פיננסי בנקאי, אם על-ידי גיוס הון בבורסה ואם באמצעות הנפקת אגרות חוב להמרה, אפשר – למרות המחסור בקרקע, בבנייה בהיקפים הנדרשים ובבנייה להשכרה של מבני תעשייה – אף מעל הדרוש. אלא שמחיר הקרקע שאינו בר-שליטה (בשונה מעלויות הבנייה) – יוצר מחסום פסיכולוגי וגורם לשינויים אפשריים במחירי הקרקע, ואלו משליכים על הנכונות לממן רכישת קרקעות. יצירת אינוונטר גדול של קרקעות זמינות בסדר גודל של כ-250,000 יחידות דור, ייצור יציבות בשוק המקרקעין, וירגיע את עצבנות השוק.

אג"ח להמרה יצרו אשליה של גיוס הון זול; חלק מהמנפיקים השקיעו את הכסף המגויס בבניית מבני תעשייה להשכרה. מסתבר כי בשוק מבני תעשייה להשכרה, שבה השוכר משקיע כספים רבים בהתאמת המבנה לקו הייצור – אין דרישה למבנים שכירים. התעשיינים מעדיפים קרקע שנמצאת בשליטתם, כדי שהשקעתם בהתאמת המתקנים והמבנים לקו הייצור לא תרד לטמיון עם גמר חוזה השכירות.

(ב) עלויות הקמת בתי מגורים – ידועות ומוגדרות, פרט למחיר הקרקע. גידול ועלייה בשיעור של 60,000 משפחות לשנה מחייב מציאת פתרונות דוור. כוחות השוק והיציבות הכלכלית מגדירים את סטנדרט הבנייה ואת גודל היחידות בשוק. יש לצפות שבתקופה של חוסר ודאות בשוק המקרקעין ושל צמצום האשראי הבנקאי למטרות בנייה, יחזרו המשקיעים לעסקאות קומבינציה, שבהן אין צורך במימון מדי של מרכיב הקרקע; במקביל, ניתן מיד לשווק דירות לכיסוי הוצאות הבנייה, דבר המהווה תחליף חלקי לליווי הפיננסי.

(ג) מקור נוסף למימון הבנייה הוא שוק המשכנתאות. רישום מהיר של קרקעות בטאבו יבטיח, על-ידי רישום המשכנתאות, את המלווים. גם גופים פרטיים שאינם בהכרח גופים פיננסיים ימצאו במשכנתאות אמצעי השקעה בטוח ובכך תגדל תנופת שוק המקרקעין.

4. ניהול – יזמות

ניתן כיום להצביע על מספר שגיאות בסיסיות בניהול המקרקעין על-ידי המינהל.

(א) ריכוזיות יתר: קיימת תחושה בציבור שכל עסקה חייבת לקבל את אישורו של מנהל המינהל. המינהל צמצם את סמכויות מנהלי המחוזות, והעביר את סמכויות התכנון לשישה משרדים של מתכננים. תופעה זו אינה מקובלת על הציבור, מנטרלת את הכוחות המקצועיים בשוק ויוצרת צווארי בקבוק. חובה לבזר את התכנון ולהעבירו לשליטת משרד הפנים עם התקציבים. המינהל מתערב בהחלטות רשויות מקומיות.

(ב) מכרזים: חוק המכרזים כובל במידה רבה את המינהל. יש צורך ליצור גמישות בנושאים שבהם צורכי המדינה ברורים, כגון:

- * הרחבת מפעלים
 - * פיתוח פרויקטים באזורי פיתוח
 - * הקצאת קרקעות לצורכי ציבור ברשויות המקומיות
 - * הקצאת קרקעות להסעה המונית, לרשות הגנים הלאומיים ולמשרדי ממשלה.
- חוק הגנים הלאומיים יוצר מצב שלפיו רשות הגנים משקיעה כספים בקרקעות שאין לה עליהן כל זכות, דבר המגביל את הפעילות.
- הקצאת קרקעות לפינוי ושיקום – יזמים רבים מוכנים ליטול על עצמם פינוי שטחים תפוסים ושיקומם, הרחבת שכונה על-ידי יזם שזכה במכרז ועמד בהתחייבויות.
- ידוע ששחרור קרקעות ממכרזים יוצר "פְּרָצָה לגנב", אלא שכל כלכלה חופשית בנויה על פרצות קטנות היוצרות מוטיבציה גדולה.
- אשר לחשש מ"פרצות", הרי קיימים משרדי ממשלה שתפקידם לטפל בשחיתויות.

(ג) קביעת מבחנים ומדדים לניהול: המינהל יבחן בכך שיקבע לעצמו לא רק יעדי מדיניות – אלא גם מדדים כלכליים וחברתיים לבחינת יעילותו, לדוגמה:

- (1) בחינת הכנסות לעומת מסים שאינם משולמים – המינהל פטור ממס רכוש; כל מי שמקבל קרקע בחוזה פיתוח או כתכירה מחויב במס רכוש מלא, על-פי השימוש המְרְכֵי האפשרי. החזקת הקרקעות בידי המינהל מונעת מהאוצר הכנסות ממס רכוש. יש לבחון איזה חלק מתקציב המינהל היה משולם לאוצר לו חויב במס רכוש, ובהתאם – לבחון את כלכליות פעילויות המינהל.
- ברשות הרכבות האמריקאית, הדומה בתפקודה ויעודה לממ"י, תקציב מס רכוש מהווה מרכיב נכבד בתקציב.
- (2) שביעות רצון הציבור – יש לערוך סקרי שביעות רצון של הרשויות, היזמים והאזרחים באשר לשירותים המתקבלים מהמינהל. תוצאות הסקר ופרסומן ישמשו אתגר לפקידי המינהל.
- (3) שיווק קרקעות לכיסוי צורכי השוק – האם סופקה הדרושה.
- (4) השפעת השיווק על מחירי המקרקעין – האם מחירי הקרקעות עולים עקב מחסור באספקתם.
- (5) הכנסות המינהל מפינוי קרקעות ותכנון – בחינה של עלות ותועלת.
- (6) רכישת קרקעות באזורים נדרשים.
- (7) רישום המקרקעין בספרי המקרקעין ע"ש החוכרים.
- (8) שליטה ביעדים הלאומיים.

היטל השבחה בגין תוספת זכויות במסגרת חוזי חכירה חקלאיים עדי צביקל

רקע

מזה מספר שנים מאפשר מינהל מקרקעי ישראל לבעלי זכויות חכירה בקרקע חקלאית ליהנות ולו באופן חלקי מהאמרות שווי הקרקע שבתכירתם.

במסגרת מדיניות זו, נתקבלה סדרת החלטות (החלטות מס' 533, 611, 727 ועוד) שעליהן נכתבו זה מכבר מאמרים לרוב.

בהחלטות הנ"ל הייתה, בין השאר, התייחסות לתשלום היטל השבחה, המהווה מרכיב מהותי בהוצאות הכרוכות במימוש הזכויות הנוספות.

פסק-דין שניתנו לאחרונה קובעים תקדימים סותרים: מחד גיסא, נקבע בפסק-הדין כי מלוא ההיטל יוטל על החוכר; ומנגד, בפסק-דין אחר, נקבע כי החוכר יהיה פטור מכל תשלום.

במועצת מקרקעי ישראל נוסחה החלטה (החלטה מס' 727) המאפשרת התחמקות מסוימת מתשלום המס, הן על-ידי החוכר והן על-ידי המינהל.

מאמר זה מציג את התקדימים, את החלטת המינהל, ומעלה, כמו-כן, הצעה כיצד לחלק את ההיטל באופן צודק בין החוכר והמחכיר.

תכנון מס על-ידי המינהל

בין מינהל מקרקעי ישראל לבין מרכז השלטון המקומי נחתם הסכם, שמאוחר יותר קיבל גושפנקא חוקית – לפיו, בתמורה לשחרור הקרקעות הבלתי מוחכרות מחובת תשלום היטל השבחה, ישליש המינהל סכום גלובלי בשיעור של 10% מהכנסותיו בתחום הרשות המקומית.

בפסק-דין קנית (עא/88/85) נקבע, כי בעל חוזה פיתוח איננו "בעל" כמשמעותו בתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה, ולפיכך לא תחול עליו חובת תשלום היטל השבחה. מקביעה זו עולה, שבעת אישור התכנית, כאשר למחזיק בקרקע יש חוזה פיתוח, ולא חוזה חכירה, הוא יצא נשכר מכך שהנו פטור מתשלום ההיטל, בעוד שממ"י יישא בתשלום הגלובלי המשולם ממילא – בבחינת זה זוכה וזה אינו חסר.

בנוהלי המינהל האחרונים נקבע, כי מחזיקים שלהם חוזי חכירה, ימירו את זכויותיהם בחוזי פיתוח עוד בטרם אישור התכנית, באופן שלכאורה לא תחול עליהם חובת תשלום ההיטל.

המעניין כאן, שהגורם היוזם מצב משפטי, שעשוי (או עלול) לחסוך בתשלום מס, הנו הפעם גורם ממלכתי – מינהל מקרקעי ישראל, כפי שיפורט להלן:

שילוב הגורמים – מחד גיסא, הפטור מתשלום הניתן לבעלי חוזי פיתוח לפי פסק־דין קנית, ומאידך גיסא, הפטור מתשלום היטל השבחה בגין קרקעות בלתי מוחכרות (המינהל משלם סכום דומה לרשות בגין היטל השבחה בין אם הקרקע מוחכרת ובין אם לאו) – תרם לגיבוש צורת עסקה, המהווה חלק מהחלטה מס' 727 של מועצת מקרקעי ישראל. לפי צורת עסקה זו, בקרקע מוחכרת שלגביה קיימת כוונה לשנות ייעוד, יבוטל חוזה החכירה קודם לאישור התכנית שמטענה את הייעוד ובמקומו ייחתם חוזה פיתוח. באופן זה, החוכר (בעל חוזה הפיתוח) לא ישלם היטל השבחה, ואילו המינהל יעביר את התשלום הגלובלי במסגרת עשרת האחוזים מהכנסותיו המועברות ממילא לרשות המקומית; כך מתקבל מצב שבו נטל המס קטן והצדדים (המינהל והחוכר) יוצאים נשכרים מהעסקה.

הרשות המקומית היא, למעשה, המפסידה העיקרית. כתוצאה מכך, הרשות המקומית נמצאת לעתים במצב של חסר באמצעים כספיים המיועדים, בין השאר, להשלמת הפיתוח ולצורכי הציבור; כספים אלו משולמים באופנים שונים – כגון באמצעות "אגרות על" (מונח שנטבע לאחרונה בעיריות תל-אביב וחולון).

פטור ממס לחוכר אשר ינצל את זכותו במסגרת חוזה פיתוח

בית-המשפט דן לאחרונה בהיטל השבחה בגין תוספת זכויות בקרקע המינהל, כאשר החוכר טען כי הזכויות המוחכרות על-ידו אינן כוללות זכויות נוספות שהן תולדה של תכנית בניין עיר חדשה.

בהקשר זה אציין, כי במרבית חוזי החכירה החקלאיים קיים סעיף (שלרוב מופיע כסעיף מס' 15 – שינוי ייעוד) שעיקרו הם: עם שינוי הייעוד יבוטל חוזה החכירה, וזאת חמורת הזכות לקבלת פיצוי לפי הייעוד שלמענו הוחכרה הקרקע במסגרת חוזה החכירה (חקלאות).

כל החלטות המינהל המאפשרות לחוכר המקורי ליהנות מזכויות נוספות, מאפשרות זאת במסגרת חוזה פיתוח שייחתם לאחר אישור התכנית (או בכפוף לאישור התכנית).

יצוין, כי גם בקרקעות עירוניות היכן שנוספות זכויות בהיקף מהותי, מתאפשר ניצולן של זכויות אלו במסגרת חוזה פיתוח חדש בעסקאות מהסוג של שינוי ניצול וייעוד.

בהסתמך על חוות-דעתם של שני מומחים למסים, רו"ח דניאל דרוון וד"ר אברהם אלטר (שפורסמה בעיתון הארץ ביום 12 באוקטובר 1994), החוכרים טענו כי מאחר שהחכירה המקורית אינה כוללת את הזכויות החדשות ואינה מקנה לחוכר זכויות אלו, הרי שעליו לרכוש מהמינהל את הזכויות הנוספות. ולראיה, החוכר אף יחויב במס רכישה בגין רכישת זכות חדשה זו, אשר על כן מתקבל כי במועד אישור התכנית, הבעלות על הזכויות החדשות הייתה של ממ"י ואילו החוכרים המקוריים

היטל השבחה בגין תוספת זכויות במסגרת חוזי חכירה חקלאיים

נשארו בעלי זכויות בהתאם לחוזה החכירה. משמעות הדבר היא, כי החוכר אינו חייב בהיטל השבחה בגין הזכות החדשה שאינה נכללת, לא בחכירתו ולא בבעלותו.

בבית-משפט השלום באשקלון בת.א. 2107/93 נפסק על-ידי כב' השופט מור בסוגיה זו — כי: "לא ניתן לדרוש מס (או היטל) על-ידי רשות מרשויות המדינה, מאזרח או מכל גוף משפטי אחר, בגין רווח או שבח או גידול הון אשר בפועל אין הוא זכאי או יכול להנות מהם".
וכך נקבע — כי:

"אין לשנות את המציאות האובייקטיבית. ביום פרסום התכנית, לא חלה כל השבחה במקרקעין הנדונים כאשר שינוי הייעוד הביא לכך שעל המערערים קמה תובה להחזיר את הקרקע למינהל, עפ"י החלטת המינהל, ולא היתה להם כל זכות לעשות שימוש בקרקע על פי ייעודה החדש".

התוצאה המתקבלת היא, שכמעט בכל קרקע מוחכרת (למעלה מ-90% מהקרקעות במדינה) היכן שנוספו זכויות אשר בהתאם לחוזה תנוצלנה במסגרת חוזה פיתוח חדש, החוכר המקורי יהיה פטור מהיטל השבחה, מאחר שבתאריך הקובע אין הוא בעלים או חוכר של הזכויות החדשות.

חבות במס למרות החובה לרכישת הזכויות החדשות מהמינהל

בפסק-דין שניתן על-ידי כב' השופטת הילה גרסטל בבית-משפט השלום בתל-אביב (המ' 13011/11/94 מתאריך 9.4.95), נטענו טענות דומות; אולם במקרה זה מינהל מקרקעי ישראל דרש (ולא ברור מדוע) — כתנאי לחתימת חוזה פיתוח — הוכחת תשלום היטל השבחה על-ידי החוכר המקורי.

כב' השופטת לא עשתה הבחנה בין זכויות החכירה של הזכויות הנוספות לבין זכויות החכירה החקלאיות וקבעה, כי משהיו החוכרים חוכרים לדורות בתאריך הקובע, תחול עליהם חובת תשלום היטל השבחה.

עוד קבעה השופטת — כי:

"יש משום חוסר תום לב מצד המערערים בהליך ... בו הם מגסים לזכות משני העולמות, גם לשלם כדי לזכות בחוזה הפיתוח וגם לטעון לאי-חוקיות דרישת התשלום מהם".

אינני יודע מה הייתה עמדת השופטת לו הובהר לה שההיטל מוטל על מלוא הזכויות ושהחוכרים עשויים למצוא עצמם משלמים 50% מההשבחה כהיטל השבחה, 51% משווי הזכויות לרכישת הזכויות מהמינהל, מס רכישה, תשלום לסוכנות היהודית ועוד כהנה וכהנה סכומים שאינם נכללים בחישוב ההשבחה ואשר עלולים להאמיר במצב החדש מעבר למלוא שווי הקרקע.

הצעה לאומדן ההשבחה וחלוקתה בין החוכר למחכיר

לאחר שעיינתי בפסקי-הדין הסותרים שתוארו לעיל, הגעתי לכלל דעה — כי בפני השופטים הנכבדים לא הוצגו באופן הראוי היבטי השווי המלווים מצבים כגון אלו שנסקרו, ואשר לנו

השמאים נועד תפקיד מרכזי במתן הבהרות, שאני תקווה כי יביאו לידי פתרון הרמוני של סוגיית חלוקת ההיטל בין החוכר למחכיר.

מקובל עלי כי הבעלות על נכס מוחכר, במרבית החכירות הנהוגות בממ"י, נחלקת לשניים, וכי זכויות נוספות אינן נשוא חוזה החכירה הסטנדרטיים המקובלים.

בחוק התכנון והבנייה נקבע – כי:

”בעל – לרבות חוכר לדורות כאמור בחוק המקרקעין”.

ובתוספת השלישית נקבע – כי:

”חלה השבחה במקרקעין ... ישלמו בעלי המקרקעין שבתחום התכנית שאושרה היטל השבחה לפי האמור בתוספת זו ... היו המקרקעין מוחכרים בחכירה לדורות, ישלם החוכר את ההיטל”.

ובהמשך נקבע אף – כי:

”שילם חוכר לדורות את ההיטל, יהיה זכאי כלפי בעל המקרקעין לשיפוי ההפרש בין מה ששילם לבין הסכום שהיה עליו לשלם אילו היה ההיטל חל על השבחת החכירה לדורות בלבד”.

מתוך ההסדר המפורש שתואר לעיל ולאחר שקראתי את דברי ההסבר שצורפו להצעת החוק (הצעה לתיקון מס' 15 לחוק התכנון והבנייה מתאריך 10.11.1980), הגעתי לכלל דעה – שהמחוקק התכוון להטיל את ההיטל על ההנאה הממשית שייחנה החוכר מהזכויות החדשות (עיקרון זה הוא שקבע את תאריך גביית ההיטל למועד מימוש הזכות במקרקעין) ואף אם זכויות החכירה כוללות, בהתאם לחוזה, גם זכויות נוספות (שהן תולדה של שינוי ייעוד לאחר תחילת החכירה) ינכו מהן את אותו החלק אשר ממנו ייהנה הבעלים לאחר תום תקופת החכירה.

לעומת זאת, במקרה הנפוץ של חוזה חכירה חקלאיים, הזכויות החדשות הנן מלכתחילה בבעלות בעל הקרקע (ממ"י) ולפיכך יש להחיל על בעל הקרקע את ההיטל הנובע מתוספת זכויות אלו.

תם ולא נשלם.

”השבחה” נקבעה בתוספת השלישית – כ”עליית שוויים של מקרקעין עקב אישור תכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג”. ובסעיף, החבות בהיטל נקבע במפורש – כי:

”חלה השבחה במקרקעין, בין מחמת הרחבתן של זכויות הניצול בהן ובין בדרך אחרת ישלם בעלם היטל השבחה ...”.

נותר לנו, אם כן, לברר האם עלה שוויין של זכויות החכירה של החוכר החקלאי במסגרת התכנית, אם לאו.

בנושא זה, פסקי-הדין שצוטטו לא טיפלו כלל ועיקר.

”שווי” מוגדר כסכום שישלם קונה מרצון למוכר מרצון בגין הזכויות המוערכות, כאשר כל העובדות ידועות. ואכן זכויות החכירה החקלאיות (אשר אלמלא אושרה התכנית היו שוות לפי הפוטנציאל

היטל השבחה בגין תוספת זכויות במסגרת חוזי חכירה חקלאיים

החקלאי) עם אישור התכנית ובעטייה (גם אם בעקבות החלטות מועצת מקרקעי ישראל) עלה שוויין באופן ניכר, ויעידו על כך העסקאות הרבות שבוצעו ועדיין מבוצעות בין חוכרים שונים (קיבוצים, מושבים ואנשים פרטיים) ובין יזמים, ואשר התמורה בגינן מאמירה, לעתים, בעשרות מונים משווי הקרקע כקלאית; זאת למרות העובדה שהיזמים, לרוב, לוקחים על עצמם את מלוא התשלומים למינהל מקרקעי ישראל וכן את תשלומי המסים השונים הכרוכים בעסקה.

השבחה זו, הנובעת מהתכנית, נסמכת על כך שהתשלום אותו גובה ממ"י נמוך באופן משמעותי משווי הזכויות הנוספות (סכום זה, המשתנה מהחלטה להחלטה, יכול לנוע סביב 51% משווי הזכויות הנוספות וייתכן שאף למעלה מכך).

מכאן, שבעקבות אישור תכנית, מן הראוי שהשמאי יבחן את שני הגורמים השותפים בבעלות וכיצד עלה שווי זכויותיו של כל אחד מהבעלים: מחד גיסא – שווי זכויות החוכר עלה לאור האפשרויות שנפתחו בפניו לרכוש במחיר מופחת זכויות חדשות; ומאידך גיסא – גם שווי זכויות הבעלים האמיר, שכן אלו זכו בזכויות בנייה נוספות שאותן ניתן למכור, אם כי במחיר מופחת.

גישה זו תנטרל את המעורבות הבלתי רצויה, לדעתי, של מינהל מקרקעי ישראל בשיקולי גביית היטל השבחה על-ידי הרשויות: מצד אחד – לא יהא צורך לעסוק בתכנון מס במסגרת החלטות מועצת מקרקעי ישראל; ומצד שני – יימנעו העיוותים הנוצרים מדרישות היטל השבחה שבפועל עלולות לגרום לאי-כדאיות כלכלית בביצוע העסקה.

בשיטה המוצעת, ההיטל ייגבה בשיעור של 50% מעליית שווי זכויות החוכר בעקבות אישור התכנית. על בעל הזכויות הנוספות (שלא כלולות בחוזה החכירה), יוטל היטל השבחה בשיעור של 50% מעליית שווי זכויותיו.

סה"כ הגבייה תעמוד, אפוא, על מלוא ההשבחה אשר תחולק בין הבעלים של הזכויות על הנכס. במקרה שהקרקע בבעלות ממ"י – מינהל מקרקעי ישראל ייהנה מההסדר הקבוע בחוק לגבי זכויותיו בלבד.

סיכום

יש, לדעתי, להבחין בין עליית שווי הזכויות המוחכרות לבין שווי הזכויות החדשות, שהיו ונשארו בבעלות המחכיר. אולם אין להקיש מכך ששווי זכויות החוכר (גם אם אין לו חלק בזכויות החדשות) לא יעלה בעקבות אישור התכנית.

בהערכת ההשבחה שתחול על החוכר, יובאו בחשבון פרטי חוזה החכירה והתנאים שנקבעו לרכישת זכויות חדשות – כמו נוהלי המינהל, החלטות מועצת מקרקעי ישראל וכל אותם גורמים המשפיעים על השווי.

השמאי עשוי, אכן, להגיע למסקנה, כי שווי הזכויות המוחכרות אינו מאמיר, גם אם נוספו זכויות לבעלים, ואולם אל לנו להיתפס למסקנה גורפת לפיה לעולם לא תהא עליית ערך.

מנגד, השבחת זכויות החוכר, אשר חוזה חכירתו לא חל על הזכויות הנוספות, תהיה לעולם נמוכה ממלוא שווי הזכויות החדשות; על כן, בבואנו לחשב את עליית הערך, שומה עלינו להתייחס להוראות החוזה והנהלים המשפיעים על שווי הזכויות הנשומות, ולבודד את הערכת השבחה על החוכר.

קרקע לאורך תוואי כביש חוצה ישראל

נחום איצקוביץ ומשה ברנע

אם ייסלל כביש חוצה ישראל, הוא יפקיע שטחי קרקע ויפגע במקרקעין סמוכין בהיקף שלא ידענו כמותו מיום הקמת המדינה. ואף-על-פי-כן אין לציבור ולמקבלי ההחלטות, מסיבות השמורות עם הנהלת חברת כביש חוצה ישראל (להלן: "החברה"), מידע נאות בנושא המקרקעין הקשורים לפרויקט. מטרת המאמר להאיר מעט תחום עלום זה באמצעות המידע שבידינו, ולהציג פתרון כלכלי לנושא ההפקעות כפי שגובש על-ידי עמותת יישובי כביש חוצה ישראל (להלן: "העמותה").

הפקעות ופגיעה במקרקעין

המידע הראשון באשר להיקף ההפקעות והפיצויים נמצא בסקר ההתכנות ההנדסי, הכלכלי והעסקי לגבי כביש חוצה ישראל, שפרסמה מע"צ בינואר 1991. להלן מספר ציטוטים מתוך התקציר:

3. "ההשקעה – עלות הסלילה של הקטע הראשון בין כביש הרוחב לנתניה לבין כביש הרוחב לאשדוד באורך 63 ק"מ עם המחלפים, נאמדת בכ-450 מליון דולר.

6. הליכי הפקעות קרקע ופינויים – ... עלות הקרקעות שיופקעו, תיכלל בחבילת המימון: אשר היזם המיועד יידרש לגייס והסכום יוחזר לממשלה במסגרת חוזה שייכרת עם היזם..."

גוף הסקר (בעמ' 23) הודן בנושא ההפקעות והפיצויים, מצביע על היקף ההפקעות והפיצויים
כי –

"בהתאם לשטחים שיש לתפוס לצורכי הכביש ומיתקניו לרבות ההרחבות באזור המחלפים – באומדן כולל של 7,250 דונם – בקטע המרכזי – ובהתאם למפתח הנ"ל, אנו מקבלים ... סה"כ ערך הפיצוי להפקעות \$22,500,000."

בינואר 1993 פורסם סקר מעודכן מטעם מע"צ ומתוך עמ' 4 אנו למדים כי הנתונים "התנפחו" לפתע:

"עלות סלילה משוערת לקטע המרכזי, באורך של 67 ק"מ על מחלפיו – מסתכמת בשלב זה בהערכה של כ-750 מיליון \$ (ללא עלות ההפקעות והפינויים). שטח ההכרזה הנדרש לשלב זה מוערך בכ-15,000 דונם לערך."

ראוי להזכיר כי עדכון זה פורסם לאחר שממשלת ישראל קיבלה החלטה — בנובמבר 1992 — להקים את "חברת כביש חוצה ישראל בע"מ" כדי לקדם את ביצוע הפרויקט. בסיס המידע להתלטה היו נתונים שגויים אשר הוצגו בפניה, כאמור לעיל.

מתוך עיון בפרסומי החברה ובאמצעי התקשורת השונים, בולטת ההתעלמות מנושא היקף ההפקעות. אולם בפורומים סגורים, שבהם מופיעים נציגי החברה יחד עם נציגי העמותה, טוענים הראשונים כי היקף ההפקעה שלאורך 300 ק"מ של תוואי הכביש הנו 30,000 דונם בלבד, וכי נציגי העמותה מטעים את הציבור בטענם שהיקף ההפקעות הוא, למעשה, 60,000 דונם.

אופן תחשיב החברה הוא פשטני ושטחי, המציע מכפלה חשבונאית פשוטה — דהיינו, 300 ק"מ כפול 100 מטר רוחב רצועת ההפקעה — והרי לכם 30,000 דונם.

אנו מציינים בפניהם כי לאורך התוואי נספרו 33 מחלפים מתוכננים, בשטח ממוצע של 500 דונם כל אחד, וכי השטחים הכלואים אינם ניתנים לניצול חקלאי עקב בעיות נגישות; ומכאן הקביעה כי ההפקעה הישירה של קרקעות היישובים על-ידי החברה כוללת את ההפקעה הישירה, את המחלפים, את השטחים הכלואים ואחרים, ובסה"כ כ-60,000 דונם לכל אורכו של הכביש.

חוק כביש ישראל

לצורך ביצוע הליכי הפקעה מהירים נזקקה החברה לגיבוי חוקי, שכן החוקים הקיימים אינם מאפשרים לה להפקיע רצועה ברוחב של 100 מטר — אלא מחציתה בלבד. כמרכז החברה הייתה זקוקה למחסום בפני הגשת התנגדויות מצד המחזיקים בקרקעות אשר היו מעכבים את הביצוע. לפיכך הגישה החברה לכנסת את הצעת חוק כביש ארצי לישראל.

עיון בהצעת החוק הראשונית עוררה זעם רב ביישובים השוכנים בסמוך לתוואי המתוכנן. הם ראו בהצעת החוק גורם המונע מהם את הזכות האלמנטרית, הבסיסית, לעתור לבית-המשפט כדי לעכב הליכים, הפוגעים בזכויות האזרח המעוגנות בחוק יסוד כבוד האדם וחירותו. כן טענו, כי ההמלצות לפיצויים שהתבססו על שיטות קיימות תפגענה בהם קשות. לפיכך החליטה העמותה לגבש הצעת חוק משלה, ולהגישה בעזרתו של ח"כ אלי גולדשמיט. הצעת החוק של העמותה שילבה פתרון כלכלי ותכנוני. הנחת היסוד בהצעת החוק היא, כי פגיעה כה גדולה במקרקעין (בשטח שהוא גדול יותר משטחה של תל-אביב) — מחייבת פתרון לא שגרתי. הממשלה והמערכת הפוליטית הפעילו לחצים על-מנת להגיע לפשרה כלשהי. בעקבות זאת הסכימה העמותה למשוך את הצעת החוק שלה, תוך קבלת הבטחה ששתי הצעות החוק תשולכנה זו בזו כך שמטרות שני הצדדים תושגנה.

ואכן בהצעת החוק המתוקנת צוין בפירוט, ובניגוד להצעה המקורית, כי לפיצויים יהיו זכאים כל המחזיקים בקרקע. ערך המקרקעין לצורך חישוב הפיצויים ייעשה לפי שווי השוק — דהיינו, שווי שהיה מתקבל בעבור הקרקע בעסקה שהייתה נעשית בין מוכר מרצון לקונה מרצון. הסעיף המשמעותי ביותר הנו סעיף 8 (ג):

"הוועדה תהיה רשאית, בהסכמת מינהל מקרקעי ישראל ובהסכמת הזכאים לפיצויים, להמיר את סכומי הפיצויים, כולם או חלקם, בקרקע חליפית ששוויה דומה, לפי קביעת השמאי הממשלתי. אין באמור בסעיף קטן זה לגרוע מהסדרים לחילופי קרקעות שייקבעו בהסכמה בין מינהל מקרקעי ישראל לבין המחזיקים בקרקע".

החוק התקבל בהליך מזורז ביותר, תוך ארבעה חודשים, כאשר הנהלת החברה ושרי האוצר והשיכון הממונים עליה, מפעילים לחץ מסיבי להסרת כל ההתנגדויות; החוק אושר בכנסת בתאריך 12.12.94.

עמדת עמותת יישובי חוצה ישראל

תוך זמן קצר נוכחו יישובי העמותה במהלך מגעיהם עם החברה, עם השרים הממונים ועם מינהל מקרקעי ישראל – כי אין בכוונת אלה לממש את הסיכומים בכתב ובעל־פה שהושגו עוד בטרם אישור החוק. גם גורמי התכנון שהבטיחו כי תיערך תכנית של מתחמים כלכליים לאורך תוואי הכביש, לא הזדרזו משום מה לפעול.

לפיכך החליטה הנהלת העמותה ליטול את היזמה לידיה, ובסקר שערכה בין היישובים הוברר לה – שכל היישובים החברים בעמותה, ללא יוצא מן הכלל, אינם מעוניינים בפיצוי כספי אלא בקרקע חקלאית חליפית, או קרקע בשינוי ייעוד. תוצאות הסקר לא הפתיעו את הנהלת העמותה, מאחר שזו ידעה כי מגמת היישובים היא לוותר על הזכות לפיצוי כספי תמורת האפשרות לשימושים אחרים, שימושים שיאפשרו להם פרנסה חלופית.

בסיוע של צוות בין-תחומי גיבשה העמותה את תכנית מתחמי התעסוקה, לאורך הקטע המרכזי של כביש חוצה ישראל – מיסודות בדרום, ועד לברקאי בצפון, בהתאם לפירוט הבא:

הנחות יסוד:

1. יש להקצות, ככל שניתן, קרקע חקלאית חלופית לכל מי שיחפוץ, תוך מתן אפשרות לחילופי מקרקעין בין יישובים סמוכים.
2. העמותה מתנגדת להפיכת כל תוואי הכביש לרצועה מכונה, בדומה לנתיבי איילון. הפגיעה הסביבתית ביישובים היא קשה ללא נשוא, ולפיכך יש למזער אותה ככל שניתן, ולמנוע בינוי מסיבי.
3. העמותה מבקשת לרכז את הפעילות הכלכלית במספר מוגדר של מתחמי תעסוקה, כאלה שיתנו פתרון לאשכולות של יישובים.
4. מיקום המתחמים יהיה בסמוך למחלפים עם כבישי הרוחב, וייענו ככל שניתן על מסילות הברזל הקיימות. מיקומם ייקח בחשבון את תכניות המיתאר המחוזיות.
5. שיטת הקצאת הקרקעות תישען על תקנות ממ"י הקיימות, שאושרו במהלך השנים האחרונות.

התכנית

המתחמים יהיו משני סוגים: גדול – בשטח של 1,000 דונם ויותר, וישולכו בו 6-8 יישובים; קטן – 500 דונם ויותר, וישולכו בו 3-4 יישובים.

לאחר שהתקבלו הסכמות מהיישובים הנוגעים בדבר, ובעיקר מהיישובים שבשטחיהם עתידים לקום המתחמים, ותוך תיאום עם המועצות האזוריות – גובשה מפת המתחמים שתואר להלן, אשר הוצגה בפני רשויות התכנון וזכתה להערכתן.

במתחם תהיה הקצאת קרקעות לכל יישוב שקרקעותיו חיפגענה עקב סלילת הכביש; ההקצאה תהיה בשיעור של 27% מהיקף הפגיעה. לשיעור הקצאה דומה יזכה גם כל יישוב שיקצה את קרקעותיו לטובת המתחם.

מודל ההקצאה – קרקע חלופית כשינוי ייעוד

תרשים מתחם תעסוקה (700 דונם)

200 דונם כביש חוצה ישראל		
203 דונם יישוב א		
81 דונם יישוב ד	54 דונם יישוב ג	27 דונם יישוב ב
185 דונם מינהל מקרקעי ישראל		

יישוב א, שממנו מופקעים כאמור 200 דונם לסלילת הכביש, תורם למתחם התעסוקה עוד 50 דונם – שבגינם יקבל 149 דונם במתחם ובסה"כ 203 דונם.

יתרת השטח, בסך 185 דונם, שתיוותר לאחר ההקצאות לכל היישובים, כולל ההפקעה לטובת הכביש – תוחזר למינהל מקרקעי ישראל אשר ישווקה לאחרים, או ישולכו בה יישובים נוספים שקרקעותיהם הופקעו.

סיכום

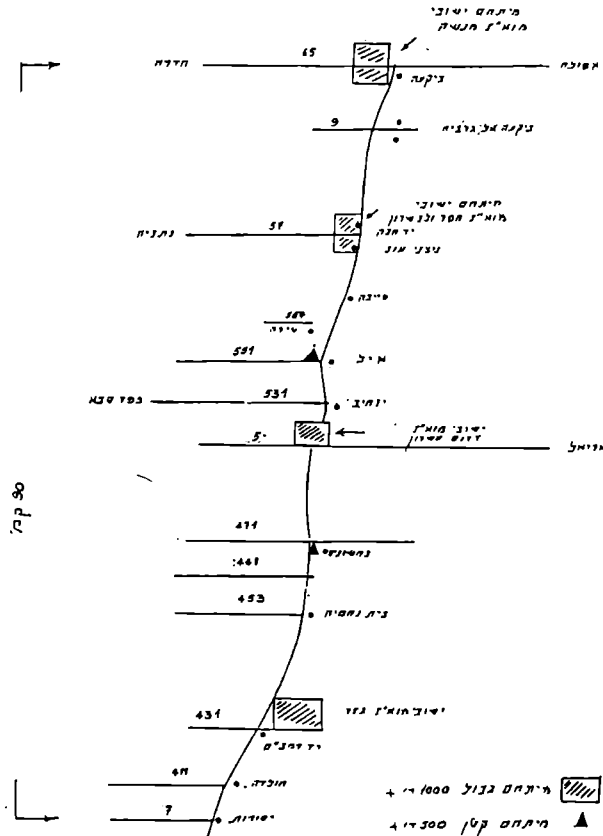
כביש חוצה ישראל הוא רב ממדים ובעל השפעה סביבתית. הכביש ישנה את פניה של המדינה, במיוחד בשדרה המזרחית שלה. אם נכונות ההערכות של יוזמי הכביש ומתכנניו, הכביש ייתן

קרקע לאורך תוואי כביש חוצה ישראל

פתרון תחבורתי משמעותי ויקל על עומסי התנועה מצפון לדרום ולהפך, וכן במרכז הארץ. שיעורי התשואה להשקעה הכלכלית הנם גבוהים על-פי תחשיבי יזמיו, ובהתבסס על הערכותיהם — כדאיות ההשקעה אינה מוטלת בספק. אנו סבורים כי תחשיבי החברה התבססו על ערכי קרקע נמוכים ולא ריאליים, ועל כן ניתן דרור למתכנניו לדרוש ולהפקיע קרקעות בהיקף חסר תקדים. דרישתנו בדבר קרקע חלופית בשינויי ייעוד, מעמידה את ערכי הקרקע באופן המחייב את מתכנני הכביש להתייחס גם לכמויות הדונמים המופקעים. הצעת העמותה משלבת בתוכה מזעור הפקעות, תכנון במתחמי תעסוקה, מבלי ליצור אין סוף נקודות בינוי לאורך הכביש, וכן פיצוי קרקעי הוגן. בדרך זו יימנעו אמנם הכנסות מקופת האוצר — אבל ייחסך תקציב רב, הנדרש למימון סלילת הכביש.

הסדרים קרקעיים כאלו מקובלים בעולם המערבי המודרני וטוב תעשה ממשלת ישראל אם תקבל את המוצע כאן. באופן זה יהיו שימושי הקרקע יעילים יותר, והיקף ההפקעות וצורכי הכביש יהיו מבוקרים ונכונים יותר.

מפת מתחמי תעסוקה



תגובת "חברת כביש חוצה ישראל"

אריה שבתאי

למקרא הפתיח למאמרם של ה"ה איציקוביץ וברנע, הקורא יכול להסיק כי "חברת כביש חוצה ישראל" אינה נוהגת כפי שצריכה הייתה לנהוג, ולא כך הדבר.

לא ייפלא, אם כן, שלאחר פתיח כזה יכולים הכותבים לבוא ולכתוב ככל העולה על רוחם; גיבוב של חצאי אמיתות, "עובדות" שלא היו ולא נבראו וצירופי מספרים הלקוחים משיטה מתמטית שאינה מוכרת.

ככלל, "חברת כביש חוצה ישראל" לא העלימה ולא הסתירה מעולם מידע — בכלל, וממקבלי ההחלטות בפרט.

בשנת 1992 החליטה ממשלת ישראל על צאת הכביש מהשלב הרעיוני לשלבים של תכנון וביצוע, וזאת בעקבות סקרים שביצעה מע"צ — כזרוע של הממשלה.

רק לאחר מכן, בשנת 1993, הוקמה "חברת כביש חוצה ישראל". מכאן שההחלטה על סלילת הכביש לא באה מתוך לחצים או על סמך מידע לא נכון שהחברה, כאילו, סיפקה למקבלי ההחלטות. יתרה מזו, חברי העמותה קיבלו, ובאופן שוטף, את כל המידע שביקשו והיו שותפים פעילים בקבלת "חוק כביש ארצי לישראל".

חברי העמותה מציגים "פתרון כלכלי" הבנוי כולו מסכורות כרס ומהערכות מופרכות לחלוטין. לכל אורך המאמר, הכותבים אינם מציינים מהו הבסיס שעליו בנו את ה"פתרון" שלהם, ואיזה סקר או עבודת מחקר עשו?

האם הנחות מופרכות אלה שלהם, טובות משני סקרים כלכליים ותחבורתיים שנעשו — האחד, בעבור מע"צ והשני, בעבור "חברת כביש חוצה ישראל" — סקרים שנעשו על-ידי מיטב אנשי המקצוע בארץ ולאורך כשלוש שנים (לשני הסקרים יחד)?

ומספר תגובות לחלק מהטענות:

- * בינואר 1993 — לא התפרסם שום סקר מטעם מע"צ.
- * אנו ממשיכים ואומרים כי חישוב ההפקעות לאורך הכביש הנו, אכן, 100 מטר רוחב ההפקעה כפול מספר הקילומטרים — בסה"כ כ-100 דונם לקילומטר כביש. זהו הנתון האמין היחיד.
- * באשר למחלפים — נכון שהמחלפים צורכים בממוצע כ-450 דונם כל אחד, אולם יש לזכור כי רבים מהמחלפים מיועדים בלאו הכי לכבישי הרוחב שיוקמו — בין אם יהיה כביש חוצה ישראל ובין אם לאו.

* החוק אומר במפורש כי בעלי הזכויות על הקרקע יקבלו פיצוי כספי בעבור קרקעותיהם. באם לא יהיו מרוצים, באפשרותם לפנות לוועדה ציבורית בראשות שופט שהוקמה לשם כך. הוועדה רשאית להציע קרקע חלופית.

* ככלל — נושא הקרקעות החלופיות אינו בסמכות החברה אלא בסמכות מינהל מקרקעי ישראל, העושה לא מעט כדי לבוא לקראת היישובים.

משום מה "שוכחים" הכותבים שסלילתו של כביש חוצה ישראל תביא להשבחת האדמות לאורכו ולצדי המחלפים. כל מי שמכיר את מצבה של החקלאות בישראל, מבין את הפוטנציאל הכלכלי העצום הטמון בסלילת הכביש ואת הברכה הכלכלית שהכביש יכול להביא ליישובים שלאורכו. אלה רק צריכים להשקיע לנצל יתרונות אלה בשום שכל — כי בכוחו של הכביש להוות מנוף להוצאת היישובים מהשפל הכלכלי שבו הם מצויים.

ואכן יישובים רבים כבר פותחים ביזמות כלכליות והם עשויים לראות ברכה רבה במעשיהם. לעומתם, יש החושבים ששיטת הלחץ, הבכיינות וה"קיטור" היא הדרך הנכונה — אך דרכם לא תצלח.

הסולטאן הממלוכי ביברס ומשטר המקרקעין בסוריה

יהושע פרנקל

הדיון הקצר שלהלן מהווה פרק מתוך מחקר, אשר מטרתו לבחון סוגיות אחדות של ההיסטוריה האגררית של סוריה ("בלאד אל-שאם": האזור שבין אל-עריש לנהר הפרת) בראשית התקופה הממלוכית (המחצית השנייה של המאה השלוש-עשרה). במסגרת מצומצמת זו, אבקש להציג מספר עדויות, שלפיהן הסולטאנים הממלוכים (שליטיה המוסלמים של סוריה 1260-1516) טענו כי קרקעות הבעל החקלאיות בסוריה הן רכוש הסולטאנות. תוך כדי הצגת עדויות אלו, אבקש להבהיר את הנימוק המשפטי שהשתמשו בו על-מנת לקדם תביעתם זו.

"פיא" (נדל"ן כשלל קולקטיבי)

לשם הבהרת ההגדרות המשפטיות אשר שירתו את בני התקופה הממלוכית, יש לבחון את הספרות ההיסטורית-משפטית שכתבו חכמי הלכה וכן היסטוריונים מוסלמים במאות התשיעית והעשירית. ספרות זו היוותה את התשתית המשפטית אשר שימשה את הסולטאנים בהעלותם את תביעתם לבעלות על אדמות הבעל החקלאיות. אין אנו נזקקים לדיון מקיף בתכניה ובמאפייניה של המסורת ההיסטורית המתארת את אירועי המאה השביעית ואישיה. לצורך הדיון הנוכחי די בהסברת המונח הערבי "פיא". מונח זה והמשמעויות הנגזרות ממנו, מצויים בשורש הטיעונים של הסולטאנים הממלוכים. יש להדגיש כי ההגדרה המשפטית של רכוש כ"פיא" לא הייתה המצאה של מנהיגי מלחמת הקודש האסלאמית כנגד הצלבנים; מונח זה היה מצוי בשגרת השימוש של משפטנים והיסטוריונים מוסלמים שנים רבות קודם לבואם של הפרנקים אל המזרח. בחיבורים העוסקים בכיבושי האסלאם ובצמיחת המדינה המוסלמית (במאה השביעית) מוקדש מקום נרחב לסוגיות המסים וההגדרות המשפטיות של הרכוש. אי-לכך, אין תימה בכך שהעיסוק במסורות ההיסטוריות אשר שחזרו את אירועי המאה השביעית ודנו בחוויות יסוד בעברה של האומה המוסלמית נמשך גם במהלך המאות השתים-עשרה והשלוש-עשרה, אשר הן פרק הזמן המעסיק אותנו כאן. ואכן, במהלך שנות הלחימה בין המוסלמים לבין הצלבנים נכתבו בסוריה מספר חיבורים שביקשו לסרטט את הכיבושים בימיו של הח'ליפה עומר אבן אל ח'טאב (מת בשנת 644) ובכלל זה את כיבוש ערי סוריה, רצועת החוף שבין טריפולי לאשקלון והשלוש-עשרה, אשר הן פרק הזמן המעסיק אותנו כאן. ואכן, לא היוו סרטוט מלומד של אירועי עבר, נהפוך הוא. בשחזור אירועי המאה השביעית הם ראו, בין השאר, מקור לתשתית המשפטית של הגדרות דיני הבעלות על המקרקעין בזמנם. כך, למשל, גרס אבן עסאכר, ההיסטוריון הדמשקאי המפורסם, כי "בילאד אל-שאם" היא בחזקת "פיא" – שלל קולקטיבי של המוסלמים לדורותיהם. בהתאם להשקפה זו, האחריות על שימור הנכס ופעילותו הרציפה מסורה בידי סולטאן המוסלמים.

אם עד להופעת הצלבנים התקשו השליטים המוסלמים של סוריה לממש את תביעתם, לפיה ארצם הנה במעמד של "פיא", הרי מסעי הצלב יצרו מציאות פוליטית ומשפטית חדשה. בעיני אחדים מחכמי ההלכה המוסלמית ("פוקהאא") ובמיוחד בקרב אלה אשר השתייכו אל האסכולה ("מד'הב") החנפית, חיזוק הכיבוש הפרנגי (הצלבני בשנת 1099) ולאחריו המונגולי (תתארי במקורות הערביים, בשנת 1258) את תביעתו של הסולטאן לבעלות על מרבית קרקעות הבעל החקלאיות. התשתית ההלכתית-המשפטית לגישה זו נשענה על תפיסה, לפיה — כאשר טריטוריה מוסלמית נכבשת בידי אויב היא מוגדרת כאזור מלחמה ("דאר חרב"). לאחר ששטח זה נכבש או ייכבש מחדש בידי המוסלמים במהלך מלחמת קודש ("גי'האד") — הנדל"ן, ובכללם המקרקעין ("אמלאכ") אשר בתחמו, לא שבים לידי בעליהם, אלא מוגדרים כ"פיא". לדעת ה"פוקהאא" החנפים, כל הרכוש הזה הנו רכוש אוצר השלטון ("בית אל-מאל"). בהתאם להשקפה זו, הרי שעם כיבוש אל-שאם בידי לא-מוסלמים, איבדו בעלי הקרקע המוסלמים את רכושם וחדלו מלהיות בעלי הקרקעות שבידיהם. לטענת החנפיה, השבתם של אזורי סוריה מידי השלטון הצלבני או המונגולי משמעותה — שהמקרקעין שבאזור זה הם במעמד של "פיא" ובכלל זה אדמות אשר קודם להשתלטות הצלבנים היו קניין פרטי ("מלכ").

חשוב להבהיר כי הגדרת סוריה כ"פיא" העמידה לרשות השליטים המוסלמים, בשנים שלאחר הניצחון על הצלבנים והדיפת המונגולים, מכשיר משפטי יעיל ומוכר כבואם לטעון לבעלות סולטאנית על הרכוש הקרקעי ב"בילאד אל-שאם"; שהרי הם לא נדרשו להמציא נימוק חדש בבחינת יש מאין, אלא רק ליישם מכניזם משפטי מוכר וידוע. אולם בניגוד לעבר הקדם-צלבני, השתנות התנאים הפוליטיים אפשרה להם, החל משנת 1260, ליישם את מעמד סוריה כ"פיא" ולהעניק לה משמעות מעשית חדשה, אשר לא הייתה מוכרת בעבר. בהמשך אשוב לדון באופן שבו הסולטאנים השתמשו בטיעון כי אדמות סוריה הן "פיא", אך קודם לכך ברצוני להבהיר את סדרי השלטון והמיסוי האגררי בסולטאנות הממלוכית בסוריה.

"איקטאע" (אדמות חקלאיות כאמצעי תשלום)

הבוחן את סדרי השלטון בסוריה הממלוכית עומד חיש קל על השימוש שעשה השלטון (הסולטאן) במקרקעין. אדמות בעל בסוריה ואדמות שלחין במצרים שימשו משענת כלכלית למפקדי הצבא הממלוכי. בהיעדר משאבים כספיים זמינים בקופת אוצר הסולטאנות ("בית אל-מאל"), הענקת נחלות חקלאיות אשר הוקצו על-ידי מינהל הצבא ("דיואן אל-ג'יש") היוותה את צורת התשלום השגרתית תמורת תפקידים צבאיים ושלטוניים. שיטה זו של מסירת נחלות למפקדי צבא כתשלום תמורת שירותם, ובדומה — התשלום לאזרחים נושאי משרות מינהליות, קרויה: "איקטאע". לא תהיה בכך הפרזה אם אומר, כי כל מערכת הייצור החקלאי בתחומי הסולטאנות הממלוכית שועבדה למימון הצבא והעלית השלטת.¹

David Ayalon, "The System of payment in Mamluk military society", *JESHO*, vol. I, p. 41; p. 61; pp. 258 ff.; 261ff, 1958. 1

ה"איקטאע", הקרויה במקורות משפטיים: "איקטאע אסטגלאל" (כלומר, ניצול), היתה למעשה הענקה של קצבה שנתית מסך המסים ("ח'ראג") המשוערים של יחידת ייצור מוגדרת, בהתאם לתפוקתה החזויה ("עברה") לצורכי תשלום שכר חיילים ("אג'נאד מתרזקה").² ה"איקטאע" הייתה, אפוא, צורה של הקצאת הכנסות ממסים על שטח מסוים, ובכלל זה שטח עירוני. לדוגמה: שמס אל-דין אקש אל-ברלי החזיק בעיר שכם בימי הסולטאן קטז. ביברס, שב ומסר לו את העיר ואף צירף אליה את ג'נין.³ דוגמה נוספת: כאשר ביברס אטר על הפעלת בתי-בושת, הוא פיצה את בעלי הזכאות באפשרו להם לגבות מסים מבעלי בתי-הבושת.⁴ במקורות נעשה, לעתים, שימוש במונח "אח'באז" (שפירושו המילולי הוא: לחמים) כדי לציין הקצבות אשר הזינו את חיל המצב הממלוכי.⁵

נחלאות ה"איקטאע" היוו מקור הכנסה ("הוא ערך תשלומים נאים והקצה איקטאעאט שפירים").⁶ זאת אף במקרים שבהם הייתה ל"מוקטע" (מקבל ה"איקטאע") יד חופשית בתחומי האזור אשר נמסר לו.⁷ ה"מוקטע" לא היה בעל אחוזה במשמעות המוכרת מן הפאודאליזם באירופה המערבית, אלא בעל תפקיד שלטוני אשר באופן כזה קיבל תשלום שהורכב מכסף מזומן וממוצרים בעין ("דינאר ג'ישי"). על כן חתרו פקידי מינהל הצבא ("דיואן אל-ג'ישי") לדעת במדויק מהו שיעור ההכנסות ומהי תפוקת היבולים, על-מנת שהסולטאן יוכל לדעת את כושר הייצור של כל אחת מהנחלות שהקצה ומהם סדרי כוח-האדם והבהמות הצבאיות אשר בכוחה של הנחלה לממן. לצורך זה הם רשמו את יחידות התפוקה אשר בתחומי שלטונם. פעולה זו קרויה בשם: "רוכ". הכרוניקאי אל-מקריזי מתאר בפסקה קצרה את המפקד אשר נערך בסוריה ("אל-בלאד אל-שאמיה") בימיו של הסולטאן אל-נאצר (בשנת 713 להג'רה). במסגרת מפקד זה חולקו הקרקעות המניבות לשלוש קטגוריות: נחלאות "איקטאע", הקדשים ("וקף") ורכוש פרטי ("מלכ").⁸

כל אמיר שקיבל נחלה ("מוקטע") קיבל בצדו מסמך רשמי ("מנשור") מן הסולטאן, אשר אישר את זכאותו ואת היקפה הכספי של הנחלה.⁹ כך נתהוותה זיקה בין משרה שלטונית ליחידות מוגדרות. דוגמה אחת, שאציג להלן, לקוחה ממחוז צפת. כאשר נציב המחוז ("נאיב ממלכת צפד") שמס אל-דין אק-סנקר הועבר לכהן כנציב חלב, נמסרו נחלאות ה"איקטאע" – אשר תמכו בו בעת כהונתו – לאמיר טוג'אי אשר הועבר מתחום חלב.¹⁰ עקב פן זה של היחסים האגרריים בתחומי הסולטאנות לא התפתחה מערכת של קשרים ארוכי טווח בין האמיר

2 אבן ג'מעה, עמ' 380 (ש' 5-19).
 3 נירי, נהאיה, כרך ל', עמ' 44; עמ' 55 (ש' 17).
 4 נירי, נהאיה, ל' 164; מקריזי סלוק, א' 578 (15); Quartemere Histoire. I (2), p. 68.
 5 אבן קאדי שהבה, תאריח', כרך א', עמ' 121 (ש' 15); והשווה נירי, נהאיה, ל' 190.
 6 דוארדי, כנו, ח' עמ' 18 (ש' 12); והשווה נירי, נהאיה, ל' 182.
 7 דוארדי, כנו, ח' עמ' 88 (ש' 17); מקריזי, סלוק, א' 465, 468.
 8 מקריזי, אל-סלוק, כרך ב', עמ' 127.
 9 נירי, נהאיה, ל' 57 (ש' 5), 61 (ש' 7); מקריזי, סלוק, א' 470 (2-1).
 10 אבן קאדי שהבה, תאריח', כרך א', עמ' 119 (ש' 15); עמ' 126 (ש' 19).

אשר קיבל את הקצאת הנחלה ("מוקטע") לבין האיכרים והאדמות¹¹ שמהם נבעה הכנסתו. נחלאות ה"איקטאע" אשר נמסרו בידי הסולטאן¹² למפקדים ממלוכים ("אמיר-וברבים-אומראא") ולבעלי תפקידים שלטוניים לא היו לרכושם הפרטי. היבט זה של ההסדר הפוליטי הודגש בידי מספר חוקרים שמצאו בכך את אחד ההבדלים המובהקים בין שיטת ה"איקטאע" לפאודאליזם המערב-אירופאי. אמנם, במקרים אחדים שהו בעלי ה"איקטאע" בנחלאותיהם,¹³ אולם האמירים הממלוכים בעלי ה"איקטאע" אינם נזכרים, בדרך-כלל, כצד פעיל בניהול נחלאותיהם, אם כי יש לשער שחיילים ממלוכים גיבו את פקידי המס.

"מֶלֶכ" (רכוש קרקעי פרטי)

תפוצתה הרבה של שיטת ה"איקטאע" אין מובנה היעדר מוחלט של בעלות קניין על שדות ואדמות חקלאיות. במספר מקרים נמסרו אדמות בעל חקלאיות לאמירים ממלוכים תוך הענקת בעלות מוחלטת למקבל ("תאביד" או "תמליכ") על הקניין. זאת אף כי להלכה יכול היה הסולטאן למסור קרקעות "איקטאע" לאמירים רק כפיקדון ולצורכי עיבוד בלבד, כשהמחזיק בהן אינו בעל הקניין. הדוגמה של חלוקת אדמות השרון בידי ביכרס הנה מן המפורסמות. לאחר שכבש את המאחזים הצלבניים ברצועת החוף שבין ארסוף (רשפון) לקיסריה (בחודש מארס 1265), חילק הסולטאן אל-מלכ אל-זאהר כיכרס למפקדים בצבאו ולנאמניו כפרים באזור הגבעות שלמרגלות המערביים של הרי השומרון. תעודת המסירה ("מנשור") שנשתמרה, מציינת מפורשות כי הוא מסר להם שטרות קניין אישי ("כתאב אל-תמליכ אל-שרעי") והכפרים תוארו כרכושם הפרטי ("מלכ") של המקבלים. הייתה זו חלוקה של מקרקעין והאמיר המקבל רשאי היה להורישם לצאצאיו. מהלך סולטאני זה עמד, לכאורה, בניגוד להנחות היסוד של המשפט המוסלמי, לפיהן אדמות ה"ח'ראגי" הנן רכוש "בית אל-מאל", ועל כן אין אפשרות למסור נחלה פרטית מוחלטת ("איקטאע תמליכ"), אלא רק נחלאות לניצול מוגבל בזמן ("איקטאע אסתגלאל").¹⁴ אולם מהלך זה היה חשוב לסולטאן מבחינה פוליטית והוא היה יכול לאשש את חוקיותו על-ידי המכניזם המשפטי אשר הגדיר רכוש זה כשלל ("פיא"). ואכן, נשתמרו מן התקופה הממלוכית דוגמאות נוספות, לפיהן אדמות חקלאיות היו רכוש קרקעי פרטי. במקורות נזכרות אחוזות "ד'יעה" (וברבים — "ד'יאע"), שהיו רכוש פרטי ("מלכ") של המחזיקים בקניין.¹⁵ קרוב לוודאי, מרבית אחוזות ה"ד'יעה" בסוריה היו שדות שלחין.

11 אכן קארי שהבה, תאריח', כרך א', עמ' 120 (ש' 6);

12 נוירי, נהאיה, כרך ל', עמ' 39.

13 נוירי, נהאיה, ל' 102 (16); מקריזי, סלוק, א' 519 (8).

14 אבן ג'מאעה, עמ' 379 (ש' 23), עמ' 380 (ש' 4), עמ' 381 (ש' 6-7).

15 מקריזי, סלוק, כרך א', עמ' 576 (ש' 5); נוירי, נהאיה, ל' 163.

האם סוריה הבתר-צבלנית היא "פיא" ?

בראשית המאמר הוסבר המושג המשפטי-האגררי "פיא". כעת ברצוני לנגוע באופן השימוש של הסולטאנות הממלוכית בהגדרה משפטית זו. אעשה זאת באמצעות הצגת מידע על-אודות מדיניותו הקרקעית של הסולטאן אל-מאלכ אל-זאהר כיברס ועל גישתו לשאלת הבעלות על אדמות חקלאיות בסוריה בשנים שלאחר הניצחון על הצלבנים והמונגולים. כיברס לא היה הראשון להשתמש במכניזם משפטי זה; במקורות ההיסטוריים נמצא תימוכין למסקנה זו: לאחר הניצחון על הכובשים הזרים יכלו הסולטאנים המוסלמים להשתמש במונח "פיא" להגדרת מעמד המשפטי כבעלי הרכוש הקרקעי בסוריה. דוגמה היסטורית למשמעות החברתית והפוליטית של יישום כללי משפט אלה – כלומר, של הגדרת אל-שאם כ"פיא" – מצויה בתיאור השיח בין זנכי לפוקהאא בחצרו. הפוקהאא החנפים גרסו כי על זנכי לתפוס את השדות בשטחים שצבאו כבש מידי הצלבנים בסוריה התיכונה ולא להשיבם לידי הטוענים לבעלות עליהם, כפי שהמליצו חכמי ההלכה. הנימוק המושם בפיו הנו ציבורי-פוליטי: זנכי חשש מאבדן יוקרה ומיוחסת לו הטרוניה כי אם ישתלט על הרכוש, הבריות יטענו כי אין פדות בינו לבין הצלבנים.¹⁶

אפשר כי טיעון זה מסביר את הימנעותו של צלאח אל-דין מלהזדקק לעיקרון ה"פיא". הסבר אחר אפשרי קשור להיותו בן האסכולה השאפיעית. הנחה שלישית שאותה ניתן להעלות היא העובדה כי לרשותו של צלאח אל-דין עמדו שטחים נרחבים אשר שימשו את הכנסייה הלטינית וכן רכוש צלבני ניכר, ולכן לא היה לו צורך בתחבולות משפטיות על-מנת להרחיב את הנכסים שבידיו. אין זה אומר כי הרעיון שלפיו השטחים שנכבשו מידי הזרים הנו "פיא" נעלם מסדר היום השלטוני.

ואכן קיימת דוגמה נוספת לשימוש בטיעון כי אדמות אל-שאם הנן "פיא"; דוגמה כזו מצויה בתיאור מהלכיו של הסולטאן כיברס לאחר סילוק המונגולים ממרחב דמשק. בשנת 1268 להג'רה, הגיע הסולטאן כיברס מקאהיר לדמשק וטען, כי השטחים החקלאיים באגן דמשק המצויים בידי בעלים פרטיים ("מלאכ") מבני דמשק אינם רכושם; הוא תבע את הנכסים הללו לעצמו ("אטלק אל-חוטה" – החרים).¹⁷ לטענתו, צבאו הוא זה אשר שחרר אותם מידי המונגולים (תתאר). בהשקפתו תמכו ה"פוקהאא" מבני האסכולה החנפית. הם אישרו את טיעונו בפסק הלכה ("פתוא") וגזרו, כי בעקבות מעשי המלחמה – הקרקעות הללו הנן רכוש הסולטאן. "פתוא" זו התבססה על ההשקפה המשפטית של האסכולה החנפית, לפיה אם איתרע וכופרים תפסו שטח אשר היה בבעלות מוסלמית, הרי ברגע שהשטח הכבוש ישוחרר והשליטה עליו תשוב לידי המוסלמים, רכוש הנדל"ן אשר בתחומו לא יימסר לידי בעליו הקודמים אלא יהיה בכחינת שלל של האומה המוסלמית. לדעה זו התנגדו "פוקהאא" אחרים מבני דמשק, או לפחות אלה אשר השתייכו לאסכולה השאפיעית וכן הקאדי החנבלי של העיר. מתנגדים אלה טענו בכנס של חכמי ההלכה שכינס כיברס, כי הנכסים החקלאיים אשר הוחזקו בצורות שונות – בוסתנים, ריכוזי

16 אבן אל-את'יר, אליכאמל פי אל-תאריח', כרך י"א, עמ' 53-55; אבן ואצל, מפרג' אליכרוב פי אחיכאר בני איוב, כרך א', עמ' 74-75.

17 נזירי, נהאיה, ל' 190; Dozy, Suppl. I 337 (a).

בתים ואחוזות ("בסאתין", "קורא", "דיאע") — הנם קניין בעליהם שהחזיקו בהם קודם לכיבוש המונגולי.¹⁸

סיכום

יש לבחון את המדיניות האגררית של ביברס על רקע שני אתגרים אשר ניצבו בפניו: הראשון, האיום החיצוני על הסולטאנות הממלוכית. הצלבנים, אף כי נחלשו, עדיין היו גורם בנופה של סוריה. החשש ממתקפה מונגולית נוספת הילך אימים על הממלוכים למשך תקופה ארוכה. הגורם השני אשר השפיע על מהלכי הסולטאן היו צורכי השלטון הממלוכי מבית. ביברס חתר לכונן משטר ריכוזי כתחליף לשלטון האיובי שלא היה אלא פדרציה רופפת של נסיכים. ביברס השכיל להכפיף למרותו את כל הגורמים הציבוריים בתחומי סולטאנותו. כדי לממן את מהלכיו ולתגמל את מפקדי צבאו, נזקק ביברס לכספים ולנכסים רבים. להיטותו לנצל ובמהירות את הנכסים אשר צבאו תפס מתחורת בבהירות מן התיאור של המחברים — מעריציו — על-אודות הנחישות וההתמדה אשר הפגין הסולטאן לאחר ניצחונותיו. כך, לדוגמה, מסופר כי לאחר כיבוש כרכ (בעבר המזרחי של ים המלח), חתם ביברס על שלוש מאות צווים סולטאניים ("מנשור", וברבים: "מנאשיר") אשר נמסרו לידי מפקדים ואישים שנשבעו לו אמונים.¹⁹ נקודה זו מתבררת גם מתוך עיון במדיניות ההקדשות ("וקף") של ביברס. מסופר כי בחברון (אל-ח'ליל) ערך הסולטאן רפורמה ב"אוקאף" של קברי האבות (מערת המכפלה) וארגן מחדש את סדרי האחזקה בנחלאות ההקדש אשר תמכו במוסד זה. לאחר שנקבע כי "איקטאעאת של אומראא" ו"אוקאפ" של אל-ח'ליל התערבבו, קבע ביברס כי יש להפריד ביניהם.²⁰

אדמות הבעל החקלאיות היוו אמצעי תשלום מקובל בקרב העילית הממלוכית. הצרכים הכספיים והמינהליים של הסולטאן השפיעו על אופן התייחסותם של האומראא אל מעבדי האדמות. על-מנת להרחיב את מאגר המקרקעין אשר לרשותו, לא היסס ביברס לנקוט מהלכים לא-פופולריים. המשמעות המשפטית של תביעתו להכרה בבעלות המדינה המוסלמית על המקרקעין הייתה — הפקעת נתח ניכר של מקורות הייצור. מאחר שצעדיו זכו לגיבוי של לפחות אסכולה ("מד'הב") אחת של "פוקהאא", הסולטאנים יורשיו לא ראו מניעה מלאמצה גם במחיר של אי-נחת ציבורית. אפשר שהממלוכים, אשר היו לשליטי הארץ תוך כדי מאבק כנגד הפולשים הצלבנים והמונגולים, החזיקו בה כקו חזית קדמי להגנה על נחלאותיהם הראשיות במצרים. הם ראו עצמם כאדוני הארץ במובן הראשוני של מונח זה. בעיניהם אדמותיה של מצרים היו רכוש הפרטי של השליט אשר חילקם בהתאם לצרכיו. מאידך גיסא, ביברס וה"אומראא" שלו נקטו מדיניות של טיפוח החקלאות ("עמר אל-בלאד"), במטרה להרחיב את המשענת הכלכלית של שלטונם. באזורים אשר נפגעו עקב לחימה — הם עורדו השתקעות של פלאחים.²¹

18 אבן כתיר, אל-בראיה, כרך י"ג, עמ' 252; נירי, נהאיה, עמ' 152-153.

19 נירי, נהאיה, ל' 83.

20 מקריז, סלוק, א' 415 (ש' 12).

21 נירי, נהאיה, ל' 95 (1).

מן המידע שהוצג לעיל עולה, כי בעיני השלטון הממלוכי האיכרים לא היו בעלי הקרקעות שאותן עיבדו. הדבר אמנם לא נאמר מפורשות, אך ניתן לשער שהאמירים ראו בעובדי האדמה אריסים. תמיכה במסקנה זו ניתן למצוא בידיעה, לפיה באזורים הכפריים ("בלאד") חילקו באי־כוחו של הסולטאן ביברס זרעי תבואה ("צ'אל") לפלאחים כהלוואה.²² בלשון המקורות הממלוכיים קרויה חלוקה זו: "תקאוי".²³ עמדה זו של העילית השלטונית בשאלת הגדרת אדמות סוריה כ"פיא" היוותה פתח למסירת רכוש שהיה, לכאורה, שייך ל"בית אל־מאל", לידי האמירים או להשתלטותם של בעלי משרות שלטוניות על אדמות ומקרקעין.²⁴ כך, לדוגמה, נהג הסולטאן ביברס. במספר פעמים הוא העניק לאמירים רכוש קרקעי ונדל"ן כ"מלכ" – רכוש פרטי.²⁵ מאידך גיסא, החקלאים המעבדים לא קיבלו עמדה סולטאנית זו. רְמוז לאופן שבו הם הציגו את עמדתם מצוי בתיאור הפגיעות בכוסתני הגוטה של דמשק, לנוכח ניסיונו של ביברס להשתלט עליהם. אולם סיפור ההיסטוריה האגררית של סוריה, ובכלל זה תיאור התנגדותם של האיכרים למהלכי המושלים הממלוכים, חורג מגבולות הדין הנוכחי.

רשימת הקיצורים

אבן אל־את'יר, אל־כאמל פי אל־תאריח' (מהדורת כירות, 1966).

אבן קאדי שהבה, תאריח' (דמשק, המכון הצרפתי).

מקריזי, אל־סלוב למערפת אל־דול ואל־מלוב (מהדורת מוחמד מוצטפא זיאדה, קאהיר 1942).

אבן אלדואדרי, כנו אלדרר וג'אמע אלג'ר, ויסבאדן 1960, 1972.

אבן ואצל, מפרג' אל־כרוב פי אח'באר בני איוב (מהדורת אל־שיאל, קאהיר 1955).

22 מקריזי, סלוב, א' 446 (ש' 13).

23 Dozy, Supp. II 429

24 נזירי, נהאיה, ל' 163; מקריזי, סלוב, א' 576.

25 נזירי, נהאיה, ל' 53.

הימשיכו מי השילוח ללכת לאט?

שמואל שמיר

ילדים שניסו ביוני 1880 לעבור בנקבת השילוח בירושלים, ראו כתובת על קיר בנקרה. הם הפנו את תשומת לב האדריכל הירושלמי הגרמני, קונרד שיק, לכתובת שהייתה חרותה בדופן התעלה, בריחוק־מה מפיה התחתון.

כתובת זו פוענחה על־ידי פרופ' סאייס (A.H. Sayce) מלונדון, בכתבה שפורסמה בשנת 1881, כריבעון של P.E.F.¹

כך נתגלה תוכנה, כמצבת זיכרון שנחקקה בגמר חציבת הנקבה בימי חזקיהו המלך, בערך בשנת 700 לפני סה"נ.

הכתובת נעקרה מן המקום על־ידי אחד הסוחרים היוונים בירושלים, שביקש להתעשר באמצעותה. אולם היא הוצאה מידי על־ידי המושל הטורקי והועברה למוזיאון העתיקות בקושטא.

וזה דבר הלוח:

הנקבה. וזה היה דבר הנקבה בעוד (החוצבם מנפים את)
הגרזן אש אל רעוה ובעד שלש אמת להנ(קב נשמ)ע קל אש ק
רא אל רעו כי היתה וזה (?) בצר...מימין...אל ובים ה
נקבה הכו החצבים אש לקר(א)ת רעו גרזן על גרזן. וילכו
המים מן המוצא (הגיחזן) אל הברכה (השלוח) כמאתים ואלף אמה ומא
ת אמה. היה גובה הצר על ראש החצבם.

כאלפיים ושבע מאות שנים חלפו מאז ניבא ישעיהו הנביא בכפר השילוח את חורבן הבית הראשון. ממלכות ועמים נעלמו ונמחקו, אך מי השילוח ממשיכים לזרום ולהשקות את השדות ואת היקום במקום.

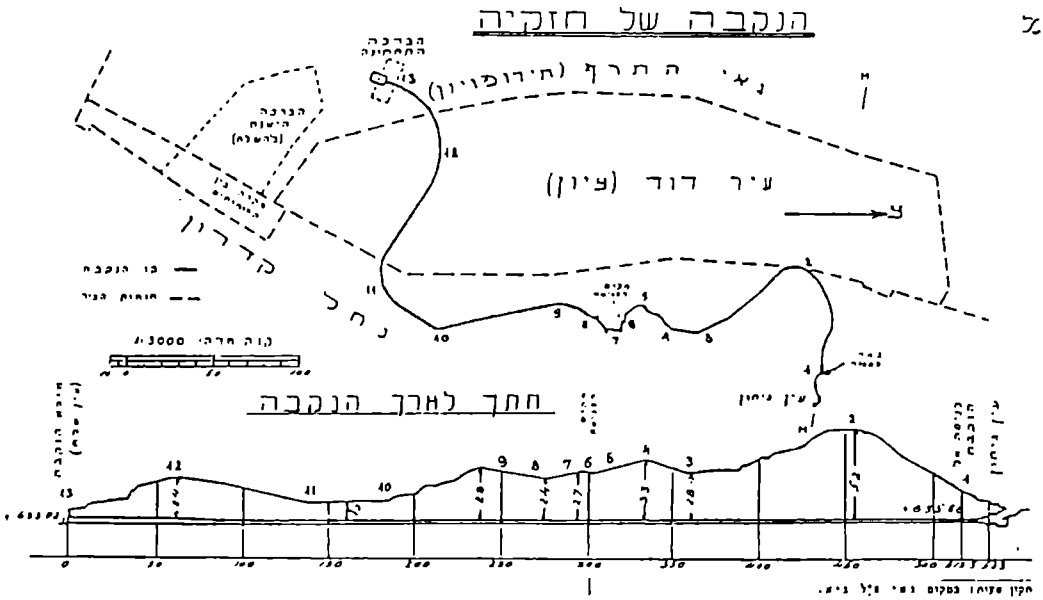
ממלכת דוד הוקמה בעופל, בצלע הר הבית; ואילו בנו, שלמה המלך, הקים את המקדש על הר המוריה.

מדינת ישראל חוגגת בשנת 1995/6 את תקומתה מחדש בחגיגות שלושת אלפים שנה. לעיר דוד והשילוח נקבצו ובאו ראשי המדינה ונציגי עם ישראל בתפוצות וכן נציגי אומות העולם, כדי לחזות בחופעת החידוש לאור זרקורי לייזר ומופעים אור־קוליים. כאן נתקיימה נבואתו של נחמיה הנביא לתחיית המקום ולחיזוק הבית בדלתות, מנעולים ובריחים בחומות העיר והבריכה.

A.H. Sayce, "The Inscription at the Siloam", P.E.F. Quarterly Statement, 1881, p. 69–73, 141

1

השילוח, הגיחון, הנקבה, הבריכה והמעייץ והר הזיתים, מהווים לגבי היהודים והנוצרים, מושגים וציוני דרך בתנ"ך; אולם באשר לחוקרים, יהודים ונוכרים, כפר השילוח הוא חלק בלתי נפרד מן ההיסטוריה והמורשת של עם ישראל.



חקירות העלו, כי אורך הנקבה הוא 533 מטר, רוחבה 60-70 ס"מ, ותקרתה מגיעה לפעמים עד לגובה של 5 מטרים ולעתים גובהה המינימלי מגיע רק ל-1.45 מטרים.

כפר השילוח (סילוואן — סילוף השם העברי בערבית), השוכן בדרום מזרח להר הבית, הוא הכפר העתיק ביותר בסביבות ירושלים.

בתחילת המאה התשע-עשרה היה זה כפר של פלאחים וברווים חצי נוודים. מסביבו היו בתי הקברות של הר הזיתים. בתי הכפר נבנו על מדרון תלול וסלעי של הר הזיתים. בתיו היו עלובים ונבנו בתוך מערות, מעליהן או מסביבן. התושבים התגוררו בהם עם בהמותיהם תחת קורת גג אחת. בכפר הייתה תערוכת של קברים, מערות ובתים, זה בצד זה וזה מעל זה. הכפר תואר כעלוב וקטן ותושביו עניים מאוד. היו אלה מערות טבעיות או קברים לשעבר, עם בליל משולב של בתי מגורים. חפירות ארכאולוגיות מאוחרות העלו, כי הייתה כאן, לפי המשוער, עיר קברים שהכילה את קברי מלכי דוד.² במחצית הראשונה של המאה התשע-עשרה, מספר תושבי הכפר הערבים היה בערך 200 נפש.

2 ראה פרסומיו של פרופ' רייפנברג ומחקרו של הארכאולוג דוד אוסישקין — "עיר הקברים מתקופת המלוכה", פורסם על-ידי יד בן-צבי בתשמ"ו.

הימשיכו מי השילוח ללכת לאט?

הר הזיתים, הממוקם בשולי הכפר ובראשו, היווה מקום קבורה לעדות השונות במשך מאות בשנים. תעודות שונות שנמצאות בידי ועד העדה הספרדית, מצביעות על רכישת קרקעות לקבורה מאז המאה השש-עשרה ואילך. חלק מן התעודות ותרגומן הופיע בפרסומים הבאים:

1. מחקרים ותעודות מאת יצחק בן-צבי, עמ' 21-26 ולוח א' שם.
2. "בראשית התקופה העות'מאנית", פרקים בתולדות ירושלים, עמ' 233-270.
3. פרקים בתולדות ירושלים, כרך ב', עמ' 216-238.
4. יהודי ארץ ישראל במאה ה-16 לפי תעודות תורכיות של ביה"ד השרעי, מאת א' כהן, עמ' 42-43; 57-58; 65-66.
5. אוסף כתבייד שבידי ועד העדה הספרדית, שתורגם בחלקו ונמצא בחוברת באוסף א"ד גאון, בספרייה הלאומית בירושלים וסימנו — 4: 795 תיק 225. התעודות המקוריות הועברו למשמרת לגנוז עיריית ירושלים.
6. רשימה מלאה של למעלה מ-20 שטרות פורסמה בסקירה של תולדות עדת הספרדים, בשנים תרפ"ט-תרצ"ג, עמ' 23.

בשנות ה-70 וה-80 של המאה שעברה, הוערך מספר תושבי הכפר ב-300-400 נפש. משפחת מיוחס רכשה בשנת 1873 חלקת קרקע בכפר והתיישבה שם עד למאורעות תרצ"ו (1936).

"חברת 'עזרת נידחים' לתפארת משה יהודית מונטיפיורי", הוקמה לציין 100 שנה להולדת משה מונטיפיורי, במטרה לעודד הפרודוקטיביות ולהציל נפשות מצפורני המיסיון. החב' הוקמה ב-1883 (תרמ"ד).

בכתבות שהופיעו בעיתון "החבצלת" ובמכתבים שנשלחו לנדבנים בארץ ובגולה, תוארה מצוקת העולים מתימן. "עזרת נידחים" נרתמה לעזור לעולים אלה בכניית בתי מגורים. החברה הוקמה על-ידי הראשון לציון, הרב ב' פאניג'ל (הידוע בכינויו המרפ"א), וכן על-ידי הרב יעקב שאול אלישר (שכינויו "ישא ברכה"), יוסף קוקיה, יוסף נבון ונסים בכר. בעזרת תרומה נדיבה מן הברון מוריס הירש, ובהשתדלותם של הרב יעקב אריה סלפאנדי (מדירקהיים — בווריה), עזריאל הילדסהיימר מברלין, יהושע ציטלין ואתרים, נבנו בתים בכפר השילוח (סילוואן). בתים אלה נשאו לוחות ועליהם שמות הנדבנים. ב-1884 כבר עמדו במקום שלושה בתים חדשים. ברכות הימים נוספו להם בתים רבים. עוד נתברר לאנשי מעשה מבין המתישבים התימנים, כי כדאי לקנות לעצמם כברות ארץ קטנות בכנפי בתי ההקדש ולבנות לעצמם את בתיהם. הבתים שנבנו בשולי בתי ההקדש היו פזורים כעדר עזים בשדה.

ככספים שגייסה, עזרה חברת "עזרת נידחים" ללמד את העולים מלאכות-יד ובניין. בשנת 1886 מנו עולי תימן 200 משפחות, ואילו בשנת 1891 כבר היו בנויים בצלע ההר 65 בתים קטנים למגורים, וכן בתי-כנסת. בשנת 1897 הגיע מספר הבתים ל-130 בית.

בשנת תרפ"ג (1923) נמצאו בנויים 70 חדר. 20 מהם היו מיושבים על-ידי תימנים, ו־50 החדרים הנוותרים הפכו חרבות במלחמת העולם הראשונה. כאן נרתם ועד העדה הספרדית לתקן את החורבות בדירות שנבנו על רכוש, ולתקן 21 חדרים מאלה שנבנו על-ידי "עזרת נידחים".

עליית התימנים בשנת "אעלה בתמ"ר" — 1882, הביאה לירושלים כ־150 יהודים מצנעה שבתימן. בשנת תרמ"ח מנו עולי תימן מאתיים נפש, רובם עניים שנוקקו לעזרת היהודים והמיסיון. קשיי המגורים והקליטה בירושלים אילצו אותם לחפש פתרון למצוקתם מחוץ לרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים, דהיינו במערות בכפר השילוח.

בין עולי תימן שעלו והתיישבו במקום היו המשפחות של יוסף מסעוד עראקי, יוסף נדף, סעדיה, יחיא חבשוש, יחיא שחב, אברהם צארום, נחום מליח, יעיש ויחיא בדיחי, שלום אלשיך, ארי סאלם חמדי, יוסף מדמוני, אברהם מחפוד ומשפחת עמר (ובניה עדיה ועובדיה) ורודר חאזי. בשנת 1921 גרו בכפר 102 משפחות יהודיות אשר מנו 255 נפש. בשנת 1925 היו בכפר 153 כוגרים בעלי זכות בחירה, רובם הגדול תימנים וכן פרסים וספרדים. המשפחות היהודיות עזבו את המקום ב־14.8.38, לפי פקודת השלטון הבריטי, עקב חוסר היכולת להגן עליהן במאורעות הדמים שהתרחשו באותה תקופה.

הקרקע שעליה נבנו הבתים הראשונים, ניתנה במתנה על-ידי בועז הכבלי בן יהונתן מזרחי.³

שטח האדמה היה 16,000 אמות מרובעות. מחצית הקרקע ניתנה לבניית בתים לעולי תימן, ואילו המחצית השנייה הוקצתה לבניית בתים למשפחות ספרדיות ואחרות. העדה הספרדית הוציאה 16 לירות טורקיות כדי לקיים כחוק את שטרי המקנה. רכוש הספרדים נרשם על שם מושאל של פקיד הכולל, משה בבניסטי,⁴ מי שהיה מכונה חר' מושון בן ויניסטי, גזבר וגבאי הכולל הספרדי. אחרי מותו, ב־1885, הופיעו בניו בפני בית־הדין השרעי, והודו שהנכס הרשום על שם אביהם לא היה של אביהם אלא נרשם בשמו כשם מושאל. חלק אחר מן הקרקע נרשם על שם אלברט (איברהים) ענטבי כמיופה כוח ומנהל ההקדש,⁵ ואחריו ע"ש יעקב שאול אלישר, בשם מושאל של כולל הספרדים.^{6,7}

הברון אדמונד דה רוטשילד, וכן הקרן שהקים, הצטרפו בסוף המאה התשע־עשרה ותחילת המאה העשרים לרכישה מסיבית של קרקעות כפר השילוח. הקרקעות נרשמו בתחילה בשמות מושאלים, דהיינו: ע"ש הנרי בן אלפונס פרנק ואיברהים ענטבי הנ"ל. אלה היו נציגי י.ק.א. (Jewish Colonization Association) שנקראה מאוחר יותר "פיק"א" (Palestine Jewish Colonization Association).

3 על-אודותיו ראה ביהודי המזרח, מאת מ"ד גאון, עמ' 734 וכן אצל ר"י גולדמן — האסיף, שנה ב', עמ' 169.

4 על-אודותיו ראה ביהודי המזרח בארץ ישראל, מאת מ"ד גאון, עמ' 165 ואילך.

5 על-אודותיו ראה במשפחות האדמה, מאת מ' סמילנסקי, כרך ב', עמ' 158-162.

6 על-אודותיו ראה ביהודי המזרח בארץ־ישראל, מאת מ"ד גאון, בעמ' 62 ואילך.

7 ראה שטר מס' 4 מאלול 1299, הגירה (1882), וכן חגיגה מבית־הדין השרעי ובו ויתור היורשים והודעה

שהנכס הוא רכוש הרשום בשם מושאל של אביהם; החגיגה היא משנת 1316 ה' (1898), וכן קושאן מס' 253

מספטמבר 1307, דיאמי (1890).

הימשיכו מי השילוח ללכת לאט?

הרישום תוקן בשנת 1924/25 ועבר מן השמות המושאלים לשמה של החברה. ב-1975 הועברו קרקעות אלה על שמה של קרן קימת לישראל.

ב-12.1.43 התלונן דוד עוואד חאזי בפני הוועד הלאומי וטען, כי בכפר היו 144 בתים ליהודים, מהם 73 שייכים ל"עזרת נידחים", וכן שיש שם שטחי קרקע בבעלות מוסדות והשאר בבעלות אנשים פרטיים. ב-3.2.43 הוא הודיע לוועד הלאומי כי שישה יהודים מכרו את רכושם לערבים, כי על שישה וחצי דונם יש קושאן ממשלתי וכי הבית של חכם מדמוני נמכר ב-90 לא"י. עקב המאורעות שהתחוללו בארץ-ישראל באב תרפ"ט, נעזב חלק ניכר של הבתים הללו מיושביהן: היעדר הביטחון בפרברי ירושלים, בשל היותם מרוחקים במקצת ממרכז העיר, הבריח את אחינו ממקום שבתם והם נעו עם מטלטליהם וסחבותיהם לחפש מקום מבטחים בתוך העיר.

בתי חברת "עזרת נידחים" נבנו כמתכונת ארכיטקטונית של אותם הימים. היו אלה בתים טורניים מוארכים, שנבנו באלכסון לפני הקרקע, כדוגמת בתי משכנות שאננים (ע"ש יהודה טורא), אשר נבנו כ-25 שנים לפנייהם על-ידי משה מונטיפיורי. כל אחד מבתים אלה הכיל מספר דירות (שנקראו נומרס) למגורי משפחות. הבתים נקראו על שם התורמים או על שם יקריהם.

אנו מניחים שהדגם הארכיטקטוני הובא ארצה מלונדון על-ידי ויליאם אדוארד סמית, אדריכל מסמרסיט שבאנגליה, שהועסק על-ידי משה מונטיפיורי בסיוע קרן טורא. לפנייהם היו מבנים אחרים שנבנו בעיר העתיקה, כגון בתי מחסה והחוש דרבי צדוק⁸ וכן המבנים במאה שערים, בתי הונגרים, ושכונת כנסת ישראל.

דגם זה היה בבחינת חידוש באדריכלות המקומית שערך אז הייתה אדריכלות מגורים ערבית פשוטה.⁹ בתקופת המנדט נערכה תכנית פרצלציה והקרקעות השונות נרשמו על שמות הרוכשים למיניהם, ביניהם – סולימן מוסה טביב, אגודת התימנים, יוסף טביב, מוסה תם, משפחת ערמי ואחרים, וכן ועד עדת הספרדים.

בתי כפר השילוח עברו תהליך של הרס וכליה מאז 1914 ועד 1938, שעה שהיהודי האחרון עזב את הכפר. אחר-כך החל שוד של אבנים וחומרי בניין שהמקומיים עקרו לצורכיהם. בתקופת שלטון הממלכה הירדנית על ירושלים המזרחית, הממונה הירדני על רכוש האויב דאג לכך שקרקעות אלה יירשמו בפנקסי המקרקעין ע"ש ה"ברון רוטשילד", וכן רשם את הקרקעות על שמות היהודים התימנים וכולל הספרדים.

חשיבות רבה נודעת לסיפור תולדות בתי "עזרת נידחים" ובתי היהודים התימנים ואחרים, שנבנו בבנייה דלילה בשולי בתי "עזרת נידחים", כיוון שאלה מעניקים ממד אישי לאדריכלות של מבני מגורים, שמעצם טבעם הנם אלמוניים, עלומי שם. בית ללא תיאור תולדותיו או "סיפורו" הוא

8 עליהם ראה בעתמול, כרך י"ג, גיליון 80, עמ' 14.

9 ראה: T. Canaan, The Palestinian Arab House

בית ללא חיים ונשמה. סיפורי הבתים משקפים את הקשר שבין ההיסטוריה הפרטית-האישית של המשפחה והקהילה לבין ההיסטוריה הציבורית-הכללית של קטע עיר בתקופה הנדונה.¹⁰

האדריכלים שפעלו בארץ בתקופת המאה התשע-עשרה, לא היו כפופים לדיסציפלינה קשוחה. אלה שבאו מאירופה לא התחנכו כאדריכלים — אלא כמיסיונרים, כאנשי מחקר או כבעלי מלאכה. קל היה להם להתפשר, להרכיב סגנונות ולעשות ניסיונות.¹¹

הפורום לחיזוק ההתיישבות היהודית בירושלים, הציב לו בשנים האחרונות מטרה — להחזיר את הרכוש היהודי שבכפר השילוח ליורשי ולצאצאי המשפחות התימניות והאחרות, מתוך מטרה ליישב את המקום ביהודים.

פעולות הפורום עוררו סערת רוחות בקרב הערכים המחזיקים כיום בדירות על חורבות משכנות התימנים והאחרים בכפר השילוח, והם קראו לערנות מוגברת של הרשות הפלסטינית. הכפר עצמו התעצם ומספר תושביו גדל. נבנה בו בית-ספר מודרני, אך זורמים בו מי שופכין, הדרכים והשבילים שבו מלאים טיט, טין וצחנה, וניכרת הזנחה בכל הנוגע לשירותים של העירייה במקום.

לנוכח תעודות הרישום המקוריות שנתגלו עולה, כי המחזיקים בקרקעות של "עזרת נידחים", ועד העדה הספרדית וכן בתי התימנים והאחרים בכפר השילוח, הם משיגי גבול ואפשר לפנותם בהליך משפטי מתאים.

לפיכך, לאור גילוי תעודות הבעלים היהודים על אדמות הכפר, מתעורר הספק — אם, אכן, מי השילוח ימשיכו לזרום לאט.¹²

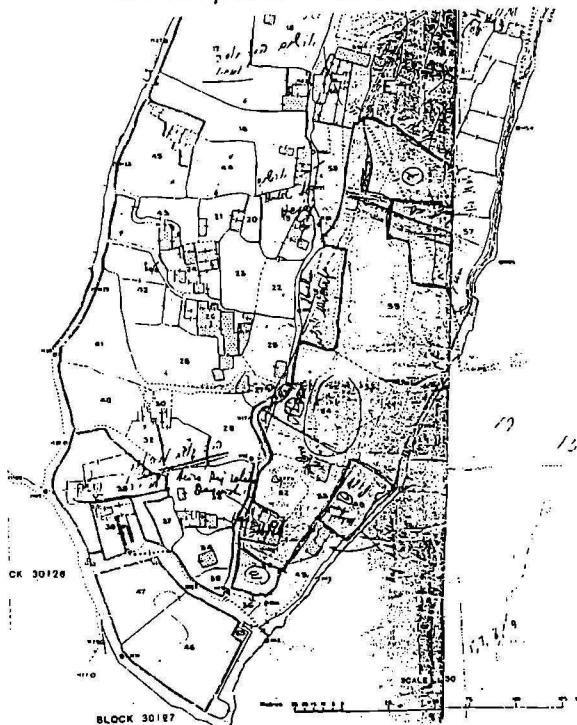
10 ראה: ד' קרוינקר, אדריכלות בירושלים — הבנייה הערבית מחוץ לחומות.
 11 ראה: ד' קסוטו, "הבנייה בארץ ישראל מהקמת משכנות שאננים ועד ליסוד תל-אביב", בספר: אמנות ואומנות בארץ ישראל במאה ה-19, בהוצאת מחיאון ישראל.
 12 ראה עוד: ד' מדמוני, "התיישבותם של יהודי תימן בכפר השילוח", בספר: פרקים בתולדות ירושלים", כרך א', תשל"ג, עמ' 250-259.

הימשיכו מי השילוח ללכת לאט?

בתי כפר השילוח (1890)



אדמות שנרכשו על-ידי הכארון רוטשילד



פעולות המכון לחקר שימושי קרקע

בתקופה שבין הופעתה של חוברת "קרקע" 41 ובין ההוצאה לאור של החוברת הנוכחית פעל המכון, בין היתר, בתחומים העיקריים כדלהלן:

1. מחקר

- 1.1 נמשך מחקרו של פרופ' יוסף בן-דוד ממכון ירושלים לחקר ישראל בנושא "הבדווים בישראל".
- 1.2 נמשך מחקרו של פרופ' זאב ספראי מהמחלקה ללימודי ארץ-ישראל באוניברסיטת בר-אילן בנושא "מדיניות קרקעית ושימושי קרקע בכפר בתקופת המשנה והתלמוד בארץ-ישראל".
- 1.3 נמשך מחקרו של ד"ר יהושע פרנקל מהחוג ללימודי ארץ-ישראל באוניברסיטת חיפה בנושא "משטר מקרקעין בארץ-ישראל הממלוכית".

2. החוג למדיניות קרקעית

- 2.1 בתקופת הדו"ח קיים החוג את הפגישות החודשיות שלו כסדרן. התקיימה ישיבת חוג בנושא: א. "פעילויות מינהל פיתוח הקרקע – נגב של צמיחה", הרצה: דוד נחמיאס, מנהל מינהל פיתוח הקרקע בקרן קימת לישראל.
- 2.2 החוג פרסם בתקופת הדו"ח את החוברות הבאות:
מס' 57: "המהפכה השקטה – תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה: התארגנות מינהל התכנון".
מס' 58-ד: "אלטרנטיבות למדיניות ניהול מקרקעין בישראל".

3. ביטאון "קרקע"

נמצאת בהכנה חוברת מס' 43. מועד הופעתה המשוער הנו אביב 1997.

Dr. Yehoshua Frenkel of Haifa University's Eretz Israel Studies Department writes on **The Mamluke Sultan, Baybars, and Syria's Land Regime.**

Dr. Frenkel, who is editing a study for the Institute on the subject of Land Regime in Mamluke Eretz Israel, relates to the latter half of the 13th century, showing that the Mamluke sultans (Syria's Moslem rulers, 1260-1516), exercised their authority to designate dry-farming lands within Syria's borders as sultan property.

In the second article, metaphorically entitled **Will Silwan's Waters Continue to Flow Slowly?**, attorney **Samuel Shamir** cites documents that have been discovered attesting to Jewish ownership of part of the village lands.

The issue concludes with a brief review of **Activities of the Institute** since the appearance of **Karka** No. 41.

ideology and land uses, the occupation of agriculture, equality in the distribution of the means of production and the integrity of land holdings.

Also appearing in this issue is Part II of **Beduin Lands in the North — an Unnecessary Conflict** by **Amnon Barka'i**, formerly of the ILA and the Jezreel Valley Regional Council, and **Prof. Joseph Ben-David** of the Jerusalem Institute of Israel Studies. The first part of the article appeared in **Karka 41** (April 1996).

Prof. Ben-David, who is completing a study on the subject of Beduin in Israel commissioned by our Institute, and Amnon Barka'i, formerly in charge of settling Beduin in the Jezreel Valley, take the position that the conflict with the Beduin could have been avoided and was not beneficial to the State of Israel.

In **Indices of Residential Construction and Planning Policy**, civil engineer and geodesist **Zeev Cohen** examines Israel's land consumption needs for the year 2020, when the population is expected to reach 8,500,000, and suggests ways of meeting public demand for residential and industrial land.

The author also analyzes the term "available land," and its development for various purposes.

Who is to be levied for the added rights accruing from agricultural land leasing contracts on the basis of Israel Lands Council Decisions 533, 611 and 727? This question, too, has been a source of legal conflict.

In **Gains Levies for Added Rights in Agricultural Land Leasing Contracts** economist and land appraiser **Adi Zwickel** describes typical cases brought before the courts and suggests that, fairly, the levy should be shared by the lessee and the ILA.

Debate continues to surround the Trans-Israel Highway although construction has already begun.

Nahum Itzkovitz, head of the Emek Hefer Regional Council and of the Trans-Israel Settlements Association, and **Moshe Barnea**, association secretary, claim that the Trans-Israel Highway Company is withholding information on the lands involved in the construction of the controversial Highway No. 6. In **Land Along the Trans-Israel Highway**, they cite information in their possession and offer suggestions about the expropriation of land necessary for the new highway.

Arie Shabtai, spokesman for the Trans-Israel Highway Company, presents the company's position in a **Response** to the latter article.

Two articles comprise this issue's historical section:

The current issue opens with an article by **Gideon Witkon**, director-general of Israel Real Estate Sharing Ltd. and former director of the ILA on **JNF and the Israel Lands Administration**, which reviews JNF's status at the ILA.

The subject relates directly to our opening words. The author is aware of the erosion eating into national land ownership. Nevertheless, in his view, one should not dissolve the November 1961 Covenant between JNF and the State of Israel, nor the partnership between JNF and the ILA. Instead, the World Zionist Organization and JNF should open discussion on whether it is possible to respect the principle of national land ownership so dear to them, within the framework of the ILA.

Prof. Elisha Efrat of Tel Aviv University's Geography Department devotes his article, this time, to **Urban Centers as Man-Made Entities versus Land as a Natural Entity**. The author defines the subject and then goes on to describe the factors in urban growth and attraction, and their insatiable hunger for land.

Urban transportation, according to Prof. Efrat, is one of the problems and factors characteristic of modern life.

In his view, the 20th century will be noted for the emergence of suburbia. What will the 21st century bring? The author believes that metropolises will continue to grow, although not at the rate being predicted for the metropolitan regions of the coming century.

The next article, by **Prof. Arnon Soffer** and **Tal Yaar-Weisel** of Haifa University's Geography Department discusses **The Israel-Syria Border — Why has it not been Removed?** It heralds a study by the authors on the subject of "Borders that have been Removed: the Dynamics of their Disappearance from the Landscape", which has been presented to the Institute and will appear in the coming months.

The authors advise the authorized parties to afforest both sides of the border. Forests, it appears, are effective borders, having served as such on the Maginot Line and between the two Germanies.

Economic consultant **Dr. Eliyahu Boruchov** provides a brief and instructive report and table on **Public Land Ownership in the United States**. The topic and data are highly relevant in view of the call for privatization of Israel's lands.

Geographer **Alon Gelbman** discusses **Israel's Moshav — Ideological and Land-Use Changes in Recent Years**, a subject of interest to all concerned by the present predicament of cooperative settlement. His succinct but lucid review discusses the recent changes in

Editorial

The Israel Lands Administration (ILA) is 36 years old.

In 1960, all the land deeds of the State of Israel, the Jewish National Fund and the Development Authority were deposited in the hands of a single body, the ILA. This body today commands 19,297,877 dunams¹ of the total state territory of 20,609,422, yielding an annual income in 1995 of NIS 3,270,222,000.² The total number of leaseholders is 900,000, and the ILA supplies virtually all the land for residential, industrial, commercial, educational and other purposes.

The ILA is supervised by the Israel Lands Council which, since the former's establishment, has adopted 761 land policy and management decisions.

This powerful body, the ILA, has recently aroused considerable media interest as well as sharp public criticism, resulting in parliamentary questions, Knesset bills, High Court petitions, arbitration, etc.

The reason for this, in our opinion, is the plight of Israel's land policy.

While efforts are certainly being made to relieve the situation and various ILA-appointed committees have drafted recommendations — there is no solution in sight.

Painful questions are being heard in the rising tide of criticism, casting doubt on the need for the ILA at all. Is the ILA fulfilling the functions for which it was created, it is being asked; in particular, the function of safeguarding national ownership of the land, which cuts to the very heart of JNF's existence, it being partner to the ILA. Is the ILA, in its present format, even capable of protecting the system of national land leasing against the spreading economic trend of privatization?

Assuming that the answers to these two questions are negative, one can only wonder that, to date, no protest has been voiced by the relevant bodies. Why do they not exercise the authority vested in them by the Covenant between the State of Israel and JNF of November 1961, and by the Israel Lands Basic Law to ensure the Jewish People's ownership of the land in their country. And the sooner this is done, the better.

* * *

1 A dunam is 1/4 of an acre or 1/10 of a hectare.

2 See ILA Report No. 35, 1995.

k a r k a

(LAND)

JOURNAL OF THE LAND-USE RESEARCH INSTITUTE
JERUSALEM, ISRAEL

OCTOBER 1996

Contents

	Editorial (Heb.)	3
Gideon Witkon	JNF and the Israel Lands Administration	6
Elisha Efrat	Urban Centers as Man-Made Entities versus Land as a Natural Entity	22
Arnon Soffer		
Tal Yaar-Weisel	The Israel-Syria Border — Why has it not been Removed?	29
Eliyahu Boruchov	Public Land Ownership in the United States	41
Alon Gelbman	Israel's <i>Moshav</i> — Ideological and Land-Use Changes in Recent Years	43
Amnon Barka'i		
Joseph Ben-David	Beduin Lands in the North — an Unnecessary Conflict	53
Zeev Cohen	Indices of Residential Construction and Planning Policy	65
Adi Zwickel	Gains Levies for Added Rights in Agricultural Land Leasing Contracts	71
Nahum Itzkovitz		
Moshe Barnea	Land Along the Trans-Israel Highway	77
Arie Shabtai	Response of the Trans-Israel Highway Company	82
Yehoshua Frenkel	The Mamluke Sultan, Baybars, and Syria's Land Regime	84
Samuel Shamir	Will Silwan's Waters Continue to Flow Slowly?	91
	Activities of the Institute	98
	Editorial	102

Karka — published by the Land-Use Research Institute, 43 King George St.,
P.O.B. 283, Jerusalem 91002, Tel. 02-6246828

Editor: **A. Poznanski**

Editorial Board: **S. BenShemesh and A. Poznanski**

The opinions expressed in the articles are those of the authors.

All rights reserved by the Land-Use Research Institute.

Editorial Coordinator: David Eytan

Copy Editing: Ayala Biber

Printing: Caspit Press, Jerusalem

42

karka

(LAND)

JOURNAL OF THE LAND-USE RESEARCH INSTITUTE
JERUSALEM, ISRAEL

OCTOBER 1996